

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Escuela de Doctorado

Programa de Doctorado en Ingeniería Civil y Urbanismo



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

**INFLUENCIA DE LA PARTICIPACIÓN Y EL COMPORTAMIENTO
CIUDADANO EN LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRAL
SOSTENIBLE**

**PUBLIC PARTICIPATION AND SOCIAL BEHAVIOUR INFLUENCE
IN INTEGRATED SUSTAINABLE URBAN REGENERATION**

Presentada por
SILVIA PÉREZ BOU

Director
Dr. FERNANDO GAJA I DÍAZ

Profesor Titular de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València

Octubre 2016

¿Cómo se reconocerá la identidad de la ciudad cuando el mismo lugar subsiste ocupado constantemente por los habitantes?

Aristóteles. La Política. Libro III

Agradecimientos

En una tesis doctoral siempre hay quienes impulsan al doctorando con su saber y quienes sufren la dedicación del doctorando a la tesis: maestros y afectados. La desprendida sabiduría de los primeros y la paciencia amable de los segundos, con el aliento constante de todos han hecho posible que haya podido dedicar estos años a la realización de esta investigación. A todos ellos debo agradecimiento.

De manera especial quiero agradecer al Prof. Dr. Fernando Gaja, quien, desde sus clases en Arquitectura a finales de los 80 sembró en mí el interés por el urbanismo, acrecentado posteriormente con su docencia en el Master de Transporte, Territorio y Urbanismo. Su generosa dirección y efectiva dedicación a mi trabajo, junto con sus fecundas ideas han sido un constante estímulo eficaz e iluminador.

I am also particularly grateful to Prof. Dr. Michael-Burkhard Piorkowsky, Chair of the Household and Consumption Economics section at the ILR - Institute for Food and Resource Economics of the University of Bonn. He has always kindly received me, widening my horizons in sustainability to reach other concepts like transition, consistency, sufficiency, etc. I appreciate very much his generous availability — even after his retirement—, so that of the University of Bonn, for providing me an office and all the facilities at every stay there.

No quiero dejar de agradecer a los profesores Dr. José Luis Miralles y Dr. Alfredo García su docencia en el Master y su disponibilidad a lo largo de la tesis y a D. Miguel Granell, de la Escuela de Doctorado, su eficaz ayuda en la gestión de la tramitación.

Podría seguir nombrando a todos los que han atendido mis consultas, entrevistas, peticiones, etc. y me han ayudado de una manera u otra. Merece especial mención mi amplia familia; Marlene, por la revisión de los textos ingleses; Javier y Nacho, por el apoyo informático y fotográfico; y, especialmente, mis padres, que han sembrado en nosotros el amor al trabajo y el constante deseo de aspirar a metas más altas.

ÍNDICE

1	PARTE. CUESTIONES PRELIMINARES	3
1.1	Introduction	3
1.2	Estado del arte	13
1.3	Hipótesis, interrogantes y objetivos	39
1.4	Metodología.....	43
2	PARTE. SOSTENIBILIDAD URBANA	53
2.1	Definiciones	54
2.2	El Informe Brundtland, 1987.....	61
2.3	Desarrollo de la sostenibilidad urbana	67
2.4	Otros aspectos de la sostenibilidad	75
2.5	Urbano vs rural	83
2.6	El acervo urbano: Principios del desarrollo urbano sostenible de la UE	91
2.7	El metabolismo industrial y el metabolismo urbano: la analogía del ecosistema urbano	107
2.7.1	Metabolismo industrial	107
2.7.2	Metabolismo urbano	113
3	PARTE. REGENERACIÓN URBANA	125
3.1	Etimología.	126
3.2	Definición.....	127
3.3	La regeneración urbana en el Reino Unido.....	139
3.3.1	Introducción	139
3.3.2	Etapas en la Regeneración Urbana en el Reino Unido	143
3.3.3	Los cinco aspectos fundamentales en la Regeneración urbana.....	150
3.3.4	BURA. British Urban Regeneration Association	185
3.4	Gestión, seguimiento y evaluación de la regeneración urbana.....	193
3.5	La regeneración urbana en la Unión Europea	211
3.5.1	Marco normativo, acuerdos, programas y documentos europeos..	213
3.5.2	La diversidad de respuestas ante problemas urbanos.....	220
3.5.3	Los proyectos URBAN	221
3.5.4	Edusi	224
3.5.5	Francia	231
3.5.6	Holanda	245
3.5.7	Alemania.....	249
3.6	La regeneración urbana en España.....	265

3.6.1	Breve descripción del urbanismo del siglo XX.....	266
3.6.2	El inicio de la regeneración urbana en España.....	274
3.6.3	Ley de Barrios de Cataluña, 2004.....	277
3.6.4	La Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas	278
3.7	Regeneración urbana y cohesión social.....	287
3.7.1	Cohesión social.....	289
3.7.2	Gentrification o elitización.....	294
4	PARTE. PARTICIPACIÓN PÚBLICA.....	305
4.1	Concepto.....	306
4.2	Emergencia de la participación pública.....	317
4.2.1	Relación entre participación y sostenibilidad.....	323
4.2.2	Democracia representativa, participativa y directa.....	329
4.2.3	Democracia deliberativa.....	332
4.2.4	Participación en la regeneración urbana.....	338
4.3	Marco legal para la participación en Urbanismo en la UE.....	345
4.4	Marco legal para la participación pública en España.....	351
4.4.1	Los movimientos sociales urbanos en España.....	361
4.5	Métodos de participación.....	367
4.5.1	Advocacy Planning.....	367
4.5.2	El método EASW.....	374
4.5.3	Método DCP.....	376
4.5.4	DAD: Decide, Act, Defend o Decide, Announce, Defend.....	378
4.5.5	DDA: Dialogue, Decide, Announce o ADD: Announce, Dialogue, Decide	380
4.5.6	Charrette.....	383
4.5.7	Science Shops.....	385
4.6	El uso de Tecnologías de la Información (TIC) en la participación.....	389
4.6.1	Nuevos conceptos en urbanismo.....	397
4.7	Participación sostenible.....	401
4.8	Comportamiento y estilos de vida sostenibles.....	403
4.8.1	Tipos de estilos de vida sostenible.....	404
4.8.2	Educación para estilos de vida sostenibles.....	412
4.8.3	Transition Towns.....	413
4.9	Nuevos agentes en la participación.....	417
5	PARTE. CASOS DE ESTUDIO.....	421
5.1	Bilbao (España).....	424

5.2	La Mina (Sant Adrià de Besòs. España)	452
5.3	Rote Flora y Esso Häuser (Hamburgo. Alemania)	474
5.4	Hackesche Höfe (Berlín. Alemania).....	496
5.5	Schwamendingen (Zúrich. Suiza)	512
5.6	Proyecto en San José de Valderas (Alcorcón. España).....	534
5.7	Proyecto de regeneración en Orba (Alfajar. España)	568
6	PARTE. CONCLUSIONES.....	581
6.1	Conclusiones	581
6.2	Aplicaciones	587
6.3	Posibles ampliaciones	587
6.4	Nuevas líneas de investigación	588
7	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	591
8	APÉNDICES	621
8.1	Introducción (versión española)	621
8.2	Glosario Urbano de la Unión Europea	632
8.3	Disquisición en torno al término Regeneración.....	639
8.4	Conclusiones (versión española).....	644
8.5	Participation Charter.....	651
8.6	Créditos de fotografías a página completa	657

TABLA DE TABLAS

Tabla 1: Tesis españolas con "Regeneración urbana" en el título.	14
Tabla 2: Tesis españolas con "Sostenible" en el título.	16
Tabla 3: Tesis españolas con "Participación ciudadana" en el título.	18
Tabla 4: Estereotipo de las Agendas Marrones y Verdes para la mejora del Medioambiente Urbano	81
Tabla 5: Porcentaje de población urbana en algunos países	87
Tabla 6: Evolución de la Regeneración Urbana en el Reino Unido	142
Tabla 7: Explicaciones del declive de las ciudades	144
Tabla 8: Etapas y mecanismos de financiación de regeneración urbana en Reino Unido	149
Tabla 9: Presupuestos asumidos por el SRB en 1994-1995.....	158
Tabla 10: Diez principios de la inversión responsable en la propiedad	167
Tabla 11: Fases en las prioridades de vivienda.	184
Tabla 12: Ganadores de las Mejores Prácticas, BURA, 1991-1999	187
Tabla 13: Matriz de los actores de la regeneración	196
Tabla 14: Ejemplo de evaluación beneficios/resultados por unidad de coste.....	205
Tabla 15: Marco normativo de la Unión Europea sobre las ciudades.....	214
Tabla 16: Clasificación temática de los Urban Pilot Projects.....	222
Tabla 17: Listado de indicadores de resultado del Eje Urbano.	230
Tabla 18: Listado de indicadores de productividad del Eje Urbano	231
Tabla 19: Comparación del número de viviendas en España, en 2001 y 2011	270
Tabla 20: Viviendas y población en España y Alemania	271
Tabla 21: Propuesta de alternativas frente al urbanismo tradicional.....	273
Tabla 22: Coincidencia de conceptos en la literatura sobre sostenibilidad social	291
Tabla 23: Rasgos del urbanismo participativo.....	321
Tabla 24: Temas clave indicadores de sostenibilidad social según autores.....	325
Tabla 25: Temas clave tradicionales y emergentes en la sostenibilidad social....	326
Tabla 26: Temas clave en el proceso participativo en el ámbito local y su influencia en la regeneración.....	341
Tabla 27: Normativa y documentos clave de la UE sobre participación	349
Tabla 28: Fases de los movimientos sociales urbanos en España.....	364
Tabla 29: Comparación entre el Planeamiento Tradicional y el Advocacy Planning	371
Tabla 30: Proyectos de investigación relacionados con el urbanismo en las <i>Science Shops</i> de Queens University en 2014 y 2015	387
Tabla 31: Retos y beneficios que aporta el uso de las TIC en la gestión local.....	390
Tabla 32: Matriz de diferencias de estilos de vida en los cuatro escenarios	408
Tabla 33: Cómo consiguen los escenarios SPREAD los estilos sostenibles	409

Tabla 34: Comparación entre el urbanismo tradicional y la iniciativa Transición	414
Tabla 35: Premios obtenidos por el Plan de Transformación de La Mina.....	452
Tabla 36: Líneas de actuación del Plan de Actuación Social de La Mina.....	459
Tabla 37: Fases del proceso de participación Cartografías de La Mina	463
Tabla 38: Herramientas del Proyecto IMAGE.....	517
Tabla 39: Datos comparativos de Schwamendingen y Zúrich.....	523
Tabla 40: Análisis DAFO de la regeneración de Schwamendingen	524
Tabla 41: Factores clave de la regeneración de Schwamendingen.....	526
Tabla 42: Costes de construcción del proyecto San José de Valderas, CO ³	545
Tabla 43: Optimización de la demanda energética CO ³	546
Tabla 44: Optimización de consumos de energía primaria CO ³	547
Tabla 45: Valoración de los ahorros energéticos CO ³	548
Tabla 46: Propuesta de coste eficiente a escala de barrio CO ³	549
Tabla 47: Ingresos de la Cooperativa matriz de regeneración urbana CO ³	560
Tabla 48: Ingresos de la Cooperativa de rehabilitación CO ³	561
Tabla 49: Ingresos de la Cooperativa de nueva construcción CO ³	561
Tabla 50: Coste de la planta biometanizadora CO ³	562
Tabla 51: Costes del proceso de fitodepuración CO ³	562
Tabla 52: Costes de urbanización CO ³	562
Tabla 53: Balance de costes y ahorros tras la regeneración CO ³	563
Tabla 54: Balance a 20 años del capital de las cooperativas CO ³	564
Tabla 55: Palabras relacionadas con Reposición en Diccionario Ideológico	642
Tabla 56: Sinónimos y Antónimos de Regeneración en el Diccionario de Sinónimos y Antónimos.....	643

TABLA DE FIGURAS

Figura 1: Líneas de avance en participación en el Informe Brundtland	65
Figura 2: Triángulo del urbanista de Campbell.....	68
Figura 3: Población de Aglomeraciones urbanas en 2014 y proyección en 2030	84
Figura 4: Porcentaje de población urbana/rural, según el grado de desarrollo	86
Figura 5: Porcentaje de población urbana/rural según nivel de ingresos.....	86
Figura 6: Porcentaje de población urbana/rural según continentes.	87
Figura 7: Evolución de la distribución de población según tamaño de áreas urbanas.....	88
Figura 8: Proyectos URBACT II en marzo de 2009	100
Figura 9: ¿Qué es el Metabolismo Industrial? El mundo del mercado	109

Figura 10: Flujos bio-geo-químicos.....	110
Figura 11: Flujos industriales.....	111
Figura 12: Modelo metabólico de Wolman.....	115
Figura 13: Modelo Metabólico Extendido de Newman (EMM)	116
Figura 14: Modelo Metabólico Urbano Extendido de Newton (EUMM)	117
Figura 15: El Nuevo Modelo Metabólico Urbano (NUMM)	119
Figura 16: Relación entre entradas y salidas de flujos con problemas ambientales	120
Figura 17: Problemáticas ambientales del ecosistema urbano en Barcelona y en la periferia	121
Figura 18: Proceso de la regeneración urbana.....	136
Figura 19: Un modelo para la financiación urbana	152
Figura 20: Publicidad de la Caisse des Dépôts de apoyo a la regeneración urbana	164
Figura 21: Marco para un análisis DAFO (SWOT) en regeneración urbana	200
Figura 22: Marco de evaluación ex post para la regeneración según objetivos ..	206
Figura 23: Distribución de Programas Urban I y II en España	223
Figura 24: Anterior sistema de financiación en la UE: fondos aislados.....	226
Figura 25: Esquema de la nueva financiación a través de ITI.....	227
Figura 26: Diagrama orientativo del desarrollo de la estrategia integrada	229
Figura 27: Ingresos por la Tasa de Solidaridad en miles de millones €.....	257
Figura 28: Desglose del parque construido según el tipo de viviendas: comparativo Alemania-España.	268
Figura 29: Desglose del stock de viviendas por tramos de edad en Alemania	268
Figura 30: Desglose del stock de viviendas según tipología en Alemania.....	269
Figura 31: Evolución viviendas y población en España	271
Figura 32: Evolución viviendas y población en Alemania.....	272
Figura 33: Evolución de los distintos subsectores en el mercado español	282
Figura 34: Funcionamiento social urbano	288
Figura 35: Tipología de mecanismos participativos según dirección de flujos de información y grado de interacción	311
Figura 36: Tipología de mecanismos participativos según el tipo de representación y la toma de decisiones	312
Figura 37: Relación entre objetivos sociales y mecanismos de participación.....	313
Figura 38: El marco de evaluación de la participación	314
Figura 39: Ocho peldaños en la Escalera de la Participación Ciudadana	320
Figura 40: Gobierno Abierto en el Ayuntamiento de Madrid: web Madrid decide	322
Figura 41: Canales de comunicación ciudadana en el Ayuntamiento de Barcelona	323

Figura 42: Relaciones nucleares entre elementos del proceso, objetivos sociales, legitimidad y aceptación	383
Figura 43: Concepto de Ciudad Móvil	389
Figura 44: Servicios al ciudadano en la web del Ayuntamiento de New York	392
Figura 45: Integrated Cities e-City Governance Policy Model.....	396
Figura 46: Cualidades epistemológicas de los cuatro paradigmas en sostenibilidad	405
Figura 47: Cuatro paradigmas de sostenibilidad y estilos de consumo sostenible	405
Figura 48: Cuatro escenarios para estilos de vida sostenibles 2012-2050.....	407
Figura 49: Esquema del proyecto de regeneración de San José de Valderas	534
Figura 50: Imagen final del proyecto de regeneración de San José de Valderas.	535
Figura 51: Modelo de ocupación del territorio en la ciudad compacta y compleja	537
Figura 52: Esquema del refuerzo del metabolismo urbano en San José de Valderas	539
Figura 53: Viabilidad de la intervención: rehabilitación más obra nueva CO ³	540
Figura 54: Revalorización del barrio: diversidad y servicios CO ³	540
Figura 55: La cooperativa, herramienta necesaria de la regeneración CO ³	541
Figura 56: Alcorcón en el área metropolitana de Madrid	542
Figura 57: Esquema conceptual de la repercusión en costes de la rehabilitación energética dentro de operaciones de regeneración urbana.....	550
Figura 58: Gestión de la operación y desarrollo temporal CO ³	552
Figura 59: Producción energética desde el residuo doméstico CO ³	553
Figura 60: Esquema del metabolismo urbano del barrio CO ³	554
Figura 61: Sección y planta propuestas para el boulevard biodigestor CO ³	554
Figura 62: Recolocación de vecinos de planta baja en nuevas viviendas CO ³	556
Figura 63: Esquema de la nueva construcción de viviendas CO ³	558
Figura 64: Sección de calles con bloques de 5 plantas, ascensor y parking oculto CO ³	559
Figura 66: Sistema de intercambio de espacio, tiempo y objetos en Orba.....	572
Figura 67: Esquema de la operación "Recortar" en barrio Orba.....	573
Figura 68: Esquema de la operación "Acondicionar" en barrio Orba	574
Figura 69: Esquema de la operación "Amueblar" en barrio Orba.....	575

TABLA DE IMÁGENES

Imagen 1: Vistas de distintos Consejos de Barrio en Burdeos	333
Imagen 2: Los tres puntos del nuevo plano en urbanismo	394
Imagen 3: Torre Iberdrola al fondo, con centro comercial y hotel en Bilbao	429

Imagen 4: Museo Guggenheim Bilbao y jardín contiguo	430
Imagen 5: Bilbao la Vieja desde la Ría y vías con la estación de Abando al fondo.....	431
Imagen 6: Vistas de las calles Bilbao la Vieja y Marzana.....	432
Imagen 7: Vistas de calle San Francisco y Laguna, de Bilbao la Vieja.....	433
Imagen 8: Atea Isozaki, Bilbao (a la izquierda, fachada depósito)	434
Imagen 9: Interior del Museo Guggenheim Bilbao	439
Imagen 10: Estado inicial de Zorrozaure y Master Plan de Zaha Hadid	441
Imagen 11: Vistas de Zorrozaurre	442
Imagen 12: Viviendas y bajos en venta, calle Bilbao la Vieja	446
Imagen 13: Señalética fucsia del plan de participación en Zorrozaurre	446
Imagen 14: Vistas obras del canal Zorrozaurre	447
Imagen 15: Vista obras del canal Zorrozaurre.....	448
Imagen 16: Puente Frank Gehry en Zorrozaurre.....	448
Imagen 17: Obras del Canal Zorrozaurre desde el Puente Frank Gehry	448
Imagen 18: Vistas de preexistencias en Hafen City, Hamburgo	474
Imagen 19: Hafen City en el borde fluvial de Hamburgo	475
Imagen 20: Estado de la construcción en Hafen City	476
Imagen 21: Los 10 barrios de Hafen City.....	476
Imagen 22: Elbphilarmonie de Herzog & de Meuron.....	477
Imagen 23: Sección de la Elbphilarmonie	477
Imagen 24: Patio ocupado de Gängeviertel	479
Imagen 25: ¡Refugiados, Casas Esso y Rote Flora permanecen! La ciudad pertenece a todos	482
Imagen 26: Disturbios callejeros en Rote Flora, diciembre 2013.....	482
Imagen 27: Manifestaciones alrededor de Rote Flora, diciembre 2013	483
Imagen 28: Proyecto de Bulevar en calle Vitoria, Gamonal (Burgos)	484
Imagen 29: Disturbios en Gamonal, enero 2014.....	485
Imagen 30: Can Vies antes y después de la demolición.....	486
Imagen 31: Francia y Dinamarca solidarizándose con Rote Flora y éste con Can Vies	487
Imagen 32: Situación de las casas Esso en Sankt Pauli.....	488
Imagen 33: Vista de las casas Esso desde Reeperbahn	488
Imagen 34: Algunos elementos del Plan Bude de participación en las casas Esso	489
Imagen 35: Planta del proyecto ganador del concurso en las casas Esso.....	492
Imagen 36: Maqueta de la propuesta ganadora del concurso en las casas Esso	492
Imagen 37: Localización de Spandau en el Berlín de 1737 y en el actual	498
Imagen 38: Plano de edificios y patios de Hackesche Höfe	499
Imagen 39: Hackesche Höfe en el distrito de Spandau.....	500
Imagen 40: Empresas con sede en los patios y esquema de los mismos	506

Imagen 41: Fachada de Hackesche Höfe antes y después de la renovación	507
Imagen 42: Vistas de Endellshof, con el salón de baile antes y después de la renovación.....	507
Imagen 43: Entrada a los patios desde Rosenthaler Strasse.....	508
Imagen 44: Imágenes nocturnas del Patio I y el Patio II.....	508
Imagen 45: Cronología de la operación y locales de ocio en el patio I	508
Imagen 46: Panorámica de Rosenthaler Strasse con la entrada a los patios a la izquierda.....	509
Imagen 47: Proceso de creación de marca del proyecto IMAGE	514
Imagen 48: El proceso de regeneración y de mejora de la imagen de un barrio.	517
Imagen 49: Las 5 P de la regeneración urbana sostenible	518
Imagen 50: Vistas del ayuntamiento y la oficina de correos de Schwamendingen	522
Imagen 51: Schwamendingerplatz con el logo de la marca y postal "Lo vemos de manera diferente"	527
Imagen 52: 4 postales Gartenstadt Zürich Schwamendingen.....	528
Imagen 53: Situación del barrio Orba en el núcleo urbano de Alfafar.....	569
Imagen 54: Parques Infantiles entre bloques de viviendas en Orba.....	569

0. RESUMEN

El modelo urbano de crecimiento continuo se ha agotado en España y en la mayoría de los países europeos. Es el momento de la regeneración urbana de la ciudad, buscando lograr objetivos de sostenibilidad.

Se parte de la hipótesis de que la participación de los ciudadanos es necesaria para la regeneración urbana sostenible y, a partir de ahí, me pregunto si es suficiente para garantizar el éxito del proceso.

Así pues, la investigación versa sobre tres conceptos: sostenibilidad, regeneración urbana y participación, con la novedad de abordarlos a la vez. Al desarrollar en profundidad esos tres aspectos, se van resolviendo otros interrogantes de partida: porqué la vertiente medioambiental ha colapsado el interés por las otras vertientes de la sostenibilidad, la económica y la social; las dificultades de financiación en la regeneración si no se recurre a la *elitización*; cómo influyen las nuevas tecnologías en el fomento de la participación ciudadana; si se puede influir en el comportamiento de los ciudadanos para hacerlo más sostenible, etc.

La reflexión teórica se combina con siete casos de estudio, que aportan experiencias de lo que se ha tratado previamente: Bilbao, La Mina, Rote Flora y las Casas Esso, Hackesche Höfe, Schwamendingen, San José de Valderas y Orba. Nos movemos en un contexto europeo, de ciudades de medio tamaño y de documentación del siglo XXI, aunque se han manejado también antecedentes de finales del XX.

La cercanía en el tiempo con los fenómenos estudiados convierte esta tesis en una "instantánea" de 2016, que señala líneas de futuro a partir del bagaje de tan sólo cuarenta años de regeneración urbana en Europa y treinta de desarrollo sostenible. La instantánea es panorámica pero tiene sus limitaciones, pues al estudiar un fenómeno vivo, se han primado unos aspectos dejando de lado otros.

Se concluye que la hipótesis de partida es cierta y la participación, aunque de por sí no garantiza el éxito de la regeneración urbana sostenible, es un potente estímulo para lograr otros efectos positivos.

Además, el estudio evidencia la fragilidad con que se han tratado hasta ahora los aspectos sociales en la sostenibilidad, en la regeneración urbana e incluso en el mismo planteamiento de la participación. Así, se concluye que participar es más que estar informado, más que tomar decisiones, es ser agente del cambio.

0. ABSTRACT

The urban model based on continuous growing has collapsed in Spain and in most European countries. It is time for urban regeneration of the inner city, seeking to achieve sustainability goals.

My hypothesis is that public participation is necessary to achieve sustainable urban regeneration. Starting there, I wonder whether it is sufficient to ensure the success of the process.

Thus, the research deals with three concepts: sustainability, urban regeneration, and participation, with the novelty of addressing them simultaneously. An in-depth revision of these aspects, has led to solving some other starting questions: why the environmental dimension has brushed aside the interest in other aspects of sustainability (the economic and social dimensions); financing difficulties in regeneration if you do not recur to gentrification; how ICT influence the promotion of citizen participation; if you can influence the behaviour of citizens to make it more sustainable, etc.

Theoretical reflection is combined with seven case studies, which provide experiences of what has been previously exposed: Bilbao, La Mina, Rote Flora and Esso Houses, Hackesche Höfe, Schwamendingen, San José de Valderas and Orba. We move in the European context, medium-sized cities and we use documentation of the 21st century, although we have also utilised sources of late twentieth.

As the research is close in time with the phenomena studied in this thesis, it delivers a "snapshot" of 2016, which indicates future lines from the experience of just forty years of urban regeneration in Europe and thirty years of sustainable development. The snapshot is panoramic but it has its limitations, because in studying a live phenomenon, I have given priority to some aspects, leaving others aside.

Conclusions show that the hypothesis is true and participation, although it does not guarantee per se the success of sustainable urban regeneration, is a powerful lever for achieving other positive effects.

In addition, the study reveals the fragility with which social aspects have been dealt with so far, in sustainability, urban regeneration and even in the approach of participation itself. Thus, the conclusion is that participating is more than being informed, more than being a decision maker: it is to be part of the change.

0. RESUM

El model urbà de creixement continu s'ha esgotat a Espanya i en la majoria dels països europeus. És el moment de la regeneració urbana de la ciutat, buscant aconseguir objectius de sostenibilitat.

Partim de la hipòtesi que la participació dels ciutadans és necessària per a la regeneració urbana sostenible i, a partir d'ací, ens preguntem si és prou per a garantir l'èxit del procés.

Així, doncs, la investigació versa sobre tres conceptes: sostenibilitat, regeneració urbana i participació, amb la novetat d'abordar-los al mateix temps. Al desenrotllar en profunditat eixos tres aspectes, es van resolent altres interrogants de partida: perquè el vessant mediambiental ha col·lapsat l'interès pels altres vessants de la sostenibilitat, l'econòmica i la social; les dificultats de finançament en la regeneració si no es recorre a l'elitització; com influïxen les noves tecnologies en el foment de la participació ciutadana; si es pot influir en el comportament dels ciutadans per a fer-ho més sostenible, etc.

La reflexió teòrica es combina amb set casos d'estudi que aporten experiències del que s'ha tractat prèviament: Bilbao, La Mina, Rote Flora i les Casas Esso, Hackesche Höfe, Schwamendingen, San José de Valderas i Orba. Ens movem en un context europeu, de ciutats mitjanes i de documentació del segle XXI, encara que s'han emprat també antecedents de final del XX.

La proximitat en el temps amb els fenòmens estudiats converteix esta tesi en una «instantània» de 2016, que assenyala línies de futur a partir del bagatge de tan sols quaranta anys de regeneració urbana a Europa i trenta de desenrotllament sostenible. La instantània és panoràmica però té les seues limitacions, perquè en estudiar un fenomen viu, s'han primat uns aspectes deixant-ne de costat d'altres.

Es conclou que la hipòtesi de partida és certa i la participació, encara que de per si no garanteix l'èxit de la regeneració urbana sostenible, és un potent estímul per a aconseguir altres efectes positius.

A més, l'estudi evidencia la fragilitat amb què s'han tractat fins ara els aspectes socials en la sostenibilitat, la regeneració urbana i inclús en el mateix plantejament de la participació. Així, es conclou que participar és més que estar informat, més que prendre decisions, és ser agent del canvi.

PRIMERA PARTE

CUESTIONES PRELIMINARES

Introducción
Estado del Arte
Hipótesis, interrogantes y objetivos
Metodología

Introduction
State of the Art
Hypothesis, questions and objectives
Methodology

1 PARTE. CUESTIONES PRELIMINARES

1.1 Introduction

My research is framed within three concepts: urban regeneration, sustainability and public participation, in the theoretical and scientific context of urban planning, although I include some other perspectives from sociological, urban geography, economic or consumer research, making a reflexive synthesis of the state of the art.

This approach is interesting for me as I have researched on Public Participation in the Final Dissertation of the Master in Transport, Land and Urban Planning; because it is a hot topic and because it offers the possibility of sharing viewpoints from Civil Engineering (provided by the Postgraduate Studies) and from Architecture (provided by the Degree). Expressed in other words, this field of research is common to the School of Civil Engineering and the School of Architecture.

These three basic concepts are fairly recent: urban regeneration was coined in the late sixties in the United Kingdom; sustainability (sustainable development) in 1987 in Nairobi, with the famous definition of the Brundtland Commission, and public participation is a long-standing concept—it comes from Ancient Greece—emerging with increasing force nowadays. Therefore, they are subjects of research since the late Twentieth Century and the early years of the present one century.

The urban model based on continuous growth has collapsed in Spain and it has proved completely unsustainable. The number of empty houses exceeds three million and the consequences of the economic crisis—that began in 2008 due, partly, to the housing bubble—, have left new urban deserts in their trail. Furthermore, the population is decreasing—there are less births and many immigrants have returned to their home countries as they had no employment opportunities—; the population is aging and the housing stock has to be adapted to meet the new needs of the inhabitants and the new European, National and Regional Regulations, towards a low carbon economy.

The regeneration of the built city appears to be a new urban activity niche. Regeneration which according to Spanish Law 8/2013 of 26 June, of rehabilitation, regeneration and urban renewal, means those activities addressed to ameliorate situations of failure or degradation of the basic requirements of functionality,

safety and liveability, in buildings or urban areas. Although this Law does not include new buildings replacing others previously demolished in its definition of regeneration (the Law refers to them as renewal), in the context of this thesis, I will use the generic term regeneration to describe all these interventions in the built environment.

Integrated Sustainable Urban Regeneration means the articulation of social, environmental and economic aspects within a global strategy that coordinates the work of different agents.

After an in-depth analysis of sustainability and its evolution since the concept was coined, I find that there is increasing awareness for the environment and, on the other hand, the economy continues to set the course of decisions, but social issues have not been developed at the same level in recent years. That has consequences, as will be seen, also in urban regeneration operations.

Considering the analogy of urban metabolism, urban regeneration activities could help to balance the flows of materials and energy, adding the human cooperation through the habits of production and consumption of the users (residents, workers, etc.). Accordingly, these activities would be planned as sustainable, committed and solidary (intra-generational and inter-generational), from environmental, economic and social points of view.

Public participation in projects and programs of urban planning in Spain has had a purely informative role until relatively recently. The Land Law of 1956 established a small period of public information. In the 1975 Land Law and the Revised Text of 1976, the need for public participation was justified upon two reasons: first, because urban planning concerns fundamental individual rights, such as property and, in second place, because decision making on cities impacts directly in the quality of life of citizens, and their preferences and needs should be taken into consideration. This public participation was materialized in a period of public exhibition of the General Plans at the beginning and before subsequent approvals.

Clearly, this model of participation was inadequate, as it consisted only in a form of information but there was no a real dialogue or exchange between citizens and administration. At the same time, in Spain —as it had happened in other European countries—, grassroots movements proliferated playing a crucial role vindicating improvements in housing estates built between the sixties and seventies. They obtained, in many cases, considerable improvements in access, infrastructure, facilities and, most important, a true participation that led to change some policies (Castells 1983, Domingo, Bonet 1998, Borja et al. 2003, Vegara et al. 2004, Gaja Díaz 2005a, de Gregorio Hurtado 2012). These

movements declined as some of their leaders joined political parties and tried to assume these tasks from the administration.

In that moment, Spanish citizenship lost the chance to collaborate actively in the building of the city, yet living in a democratic country.

In later years, public participation has been boosted at the national level, but not directly related to urbanism: all municipalities are bound to observe the *Law 57/2003 of Measures of Local Modernization*, which requires them to structure greater citizen participation; or *Law 9/2006 on Assessment of the Effects of Certain Plans and Programs on the Environment* and *Law 27/2006 establishing the right of access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Issues*.

The *Land Law 8/2007* and its *Revised Text 2/2008* brought the right to in depth citizen participation: it meant not only to be informed, “*but to take effectively part in the development and approval procedures of any instruments of land zoning or urban planning and environmental assessment*”¹. Moreover, these laws warned against urban sprawl and began to propose the regeneration of the inner city.

Legislative *Royal Decree 7/2015 of 30 October approving the Revised Text of the Land Law and Urban Rehabilitation* (including the aspects of *Law 8/2013*), grants citizens the same rights in terms of participation provided by the above-mentioned *Law 8/2007*, but loses the opportunity to develop some instruments of public participation tailored to rehabilitation activities².

At the European level, references to these three concepts, sustainability, regeneration and participation are very abundant, especially since the Lisbon Strategy 2000. “*Urban areas play an important role in delivering the objectives of the EU Sustainable Development Strategy*”³. *In urban areas the environmental, economic and social dimensions meet most strongly*⁴. *Cities are where many environmental problems are concentrated, but they are also the economic drivers,*

¹ Spain. Law 8/2007 of Land, 28 May. *BOE*, 29 May 2007, number 128, p. 23266-23284.

² Spain. Royal Legislative Decree 7/2015, 30 October, of approval of the revised Text of the Law of Land and Urban Rehabilitation. *BOE*, 31 October 2015, number 261, p. 103232-103290. In this text, rehabilitation means not only rehabilitation, but regeneration and renewal of the built city.

³ European Union. Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. COM(2001) 264.

⁴ This is reflected in the Bristol Accord:

http://www.eib.org/attachments/jessica_bristol_accord_sustainable_communities.pdf, 13/02/15.

the places where business is done and investments are made (...). A high quality urban environment also contributes to the priority of the renewed Lisbon Strategy to 'make Europe a more attractive place to work and invest'. The attractiveness of European cities will enhance their potential for growth and job creation, and cities are therefore of key importance to the implementation of the Lisbon Agenda"⁵ (Comisión Europea 2006a). And the Common Declaration of Saarbrücken, in its fourth concern says: "According to a better problem-orientation and the available resources among citizens in urban areas as well as a better effectiveness and visibility, the local level has to be involved directly in the development and implementation of the measures of the urban dimension"⁶.

71.8% of Europeans —around 350 million people— live in major urban concentrations of 5,000 inhabitants and although the pace of land transformation is slowing, the percentage of urban population continues to grow (Comisión Europea 2011c:2)⁷. According to the Commission, there are 23 cities of more than 1 million people and 345 cities of more than 100,000 people, representing some 143 million people. Only 7% live in cities of over 5 million people (compared to 25% in the US).

Cities are critical in addressing sustainable development of the European Union, as they are the drivers of the economy, places of connectivity, creativity and providers of facilities for the surroundings. Cities have a huge potential and, simultaneously, they concentrate problems as unemployment, exclusion, poverty. The European model of sustainable development is threatened by demographic change, the ageing of societies and shrinking cities. Moreover, Europe is no longer in a situation of continuous economic growth and is being no more capable of creating employment opportunities for all, hence, there is increasing social polarisation. Urban sprawl and the spread of low-density settlements, as well as the urban ecosystems under pressure and soil-sealing threatening biodiversity, are other dangers the European city today has to face.

⁵ European Union. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme COM(2005) 330. [SEC(2005) 981].

⁶

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf, 13/2/2015, p.7.

⁷ It is expected a sustained growing of the urban population of 10% until 2050, in *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision*, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division, 2010.

In this sense, there is consensus about the key principles of future European urban and territorial development which should be as follows (Comisión Europea 2011c:VI):

- Based on balanced economic growth and territorial organisation of activities, with a polycentric urban structure.
- Built on strong metropolitan regions and other urban areas that can provide good accessibility to services of general economic interest.
- Characterised by a compact settlement structure with limited urban sprawl.
- Enjoying a high level of environmental protection and quality in and around cities.

This means, among other aspects, to deal with city challenges in an integrated, holistic way, to develop new governance modes based on citizens' empowerment, participation of all relevant stakeholders and innovative use of social capital (Comisión Europea 2011c:VII).

Being these three topics —sustainability, urban regeneration and participation— so correlated and being such a challenge right now, I ask why there is not yet any in-depth combined research on them.

I have found only 11⁸ papers in journals of Urban Studies research area searching for the three topics at once (urban regeneration and participation and sustainability), between 2000 and 2016, without an in-depth analysis of the relationships between the three.

If I search some books, there are a lot of academic literature about regeneration and sustainability (Carley, Kirk 1998, Ruano 1999, Peñín Ibáñez 2006, Tallon 2010a, Colantonio, Dixon 2011, Leary, McCarthy 2013); about sustainability and participation (Parés Franzi 2006, Luengo 2013) and even about regeneration and participation (Velázquez 2000), to mention only some. But I have found no discussion strictly focused on the trinomial and the relationships that should exist between sustainability, regeneration and participation.

This thesis aims to contribute to the academic conversation with a theoretical, concrete, limited —almost always in the 21st Century European context—

⁸ Searching in September 2016 in the Web of Science, with the access provided by the Universitat Politècnica de València. There can be more other papers out of my reach but, anyway, this number gives an idea of the small size. If I search for the same three topics but with the connector “or” instead of “and”, the same research area gives a number of 5.729 papers.

reflection about these three concepts, bringing some light and opening paths to further research.

In approaching the subject of study, I thought that citizen participation could be a determining element in the success of sustainable urban regeneration. The first question was whether public participation is needed. The hypothesis was yes. The next question was whether participation is sufficient to achieve a successful regeneration.

When progressing in the study, I found that, by delving simultaneously in the three concepts (sustainability, regeneration and participation) there emerges a common pathology: the fragility with which social issues have been addressed hitherto. Thus, the results of regeneration in different countries are not durable, sustainable, because they fail in providing the basis for a good social articulation.

The contribution of this thesis is, precisely, to show the weakness of the social concerns as well as to analyse the influence of participation, and to try to provide substance —by means of the theoretical reflection and the case studies— for further research or new practitioners experiences focused on resolving this fragility and, therefore, achieving a community-led and socially sustainable urban regeneration.

Why has this neglect of the social aspects been produced? In the thesis I have not attempted to solve this question because, as noted before, this deficiency has been an outcome of the research, i.e., it is almost one of the conclusions, but I can advance some reasons:

1. At the present time, there is not an academic corpus on urban regeneration, partly due to its multi-disciplinary nature. Most of the thinking about urban regeneration lacks a theoretical common frame support, maybe because it has always had a political one, the unquestionable role played by governments and because academic and political paths are seldom synchronised (Leary, McCarthy 2013:2-7).
2. Moreover, it is very difficult to determine a satisfactory theory on urban regeneration, because each neighbourhood, each city, requires a tailored action. It is possible to share the best practices, but not to export performances from one area to another, precisely because the people, the needs, the starting points are different. When working in regeneration, the scale is very important and it is a scale where every family, every individual, every worker, every building, every street has a role to play.

3. Urban regeneration requires time and money: time to do a proper study and address the complexity of the project, and money to implement it. For governments, there are often two very different perspectives: the Keynesian one, expecting the state to be the largest provider of employment, welfare, quality of life, health system, education and training, etc.; and the neoliberal approach, which replaces the centrist vision by an economic one, based on an increasing role of the private sector at the local level. That is, operations are promoted mainly by the administration or seeking partnerships with private agents (Public-Private-Partnerships, PPP). The underpinning of urban regeneration initiatives is that they last more than the mandate of governments, and hardly survive when there is a change of party in government.

4. Participation in urban planning has been fuelled more by sociologists, economists, geographers, journalists, etc. (Patrick Geddes, Max Weber, Lewis Mumford, Jane Jacobs, Henri Lefebvre, Manuel Castells or François Choay, to name only a few) than by architects. In part, the choice of the architects of the Modern Movement for customers (administrations or citizens) of the higher social classes and not by ordinary citizens has resulted in the poor dimension of public participation in architecture and urbanism. The opinions of citizens, their needs and aspirations have been neglected for years.

5. Often, urban regeneration activities tackle the problems of empty inner cities, by death or move of their inhabitants to other areas, occupation by social minorities, foreigners in search of opportunities, or people aiming at low-income housing. Sometimes, these groups have adaptation, exclusion or community problems, thus contributing to damage the image and degradation of the area. Many regeneration initiatives try to attract high-income public to the neighbourhood, expecting them to increase activity and welfare and, almost inevitably, the effect of gentrification occurs. The new residents displace the old ones, transferring the social problem to another area, without solving it.

6. Social problems require a greater commitment than environmental or economic ones, because the 'return' on investment is slower and, often, it is not guaranteed.

7. The Information and Communication Technologies (ICT) can facilitate public participation and communication, serve to mobilize many people, create support to good causes in remote places, help to express opinions, etc., but it is yet unclear how they impact on building social cohesion and equity.

The thesis put questions, solves some, leaving others to further research, but it also has its limits and restrictions:

The time-space limitation: the research focuses in the context of Western Europe, as it is closer to our context and allows a more homogeneous comparison, although it particularises more in Spain. It seeks to study cases and recent phenomena developed in the late 90s or in the 21st Century.

This leads us to the second restriction: we are studying a 'live' phenomenon. During the four years the research has lasted, there have been many changes: regulations, documents, turns in the case studies, in the European Programs, etc.⁹ The social changes that have led to political changes in 2015 in different countries of Europe and Spanish Communities and Municipalities; the number of international congresses and conferences organised to expand the academic discussion and to share good practices; the increasing experiences through ICT providing new tools of participation, etc., all show that we are facing emerging issues. Consequently, it has been necessary to select some approaches, knowing that many others have been left out. It is not intended to show the whole of reality or to give a single solution, as it is possible that, while writing this text, more research is developing or better solutions are being implemented elsewhere.

Another limit is the wideness of the approach: trying to present a holistic view of the issue, I have not reached to deepen into all the aspects mentioned: for example, some laws are explained, but many others overlooked; I have focused on urban regeneration of residential areas at neighbourhood scale, without analysing other cases of industrial or derelict zones or recovering after events like Olympic Games; some methods of citizen participation are listed but not going into the detail of how they are implemented; I have barely studied participation against determined plans or projects, etc.

The structure is very simple: there is a theoretical reflection that gathers the academic literature, and a selection of case studies. It follows that scheme because it is typical of regeneration or participation books. The cases are placed at the end, to reach them once provided with the theoretical basis. This allows the novelty of analysing the influence of participation in the success of the process. The synthesis of the theoretical frame and the experience of the study cases, allow us to reach more valuable conclusions.

The thesis is divided into six parts: the first one, preliminary issues, assembles the introduction, the state of the art, the hypotheses, questions and objectives and methodology; a second part focuses on the concept of sustainability; the third is

⁹ For instance: two new Laws in Spain, many documents from the EU, demolition of some buildings (Esso Houses), EDUSI strategies, etc.

dedicated to urban regeneration; in the fourth participation is the topic and in the fifth we have the case studies, to reach the end with the conclusions.

The state of the art has been written as an annotated bibliography. It is to say, I do not sort the authors or the topics, but I try to deliver a wide overview of scientific documentation, beginning with the doctoral theses read in Spain related to the three key words: regeneration, sustainability and participation. I have tried to focus on resources written after 2000, and especially in the European context, although I have made exceptions, incorporating some papers and books from the nineties and even earlier, and from other continent (America) attending to their relevance or dissemination.

The central parts —Sustainability, Regeneration and Participation— are the longest, since they occupy 63% of the thesis. The three follow a similar pattern: definition, evolution of the concept, European regulatory framework, Spanish regulatory framework and some examples or initiatives.

In the chapters about **Sustainability**, the Brundtland Report is widely analysed from the point of view of participation. Some other topics are studied: urban sustainability; other aspects of sustainability; new definitions; the expected growth of cities compared with rural areas; the key principles of urban sustainable development from the Urban Acquis and the Rotterdam Declaration in 2004 and, finally, an extended chapter on the analogy of urban ecosystem and urban metabolism.

The **Regeneration** section begins with an etymological and comparative study of different languages. It shows the number of names that can designate a similar reality. In this thesis, I have chosen the definition proposed in the *Law 8/2013*, but without sacrificing other similar names that I will use in the text. Then, there is an in-depth study of the beginning and development of urban regeneration in the UK, being the precursor of such operations since 70s-80s of the last century. The British examples are used to give some general ideas on fundamental aspects of any urban regeneration. A brief mention of BURA, the British Urban Regeneration Association is made, for its importance in the consolidation of this activity. There is a chapter about the broad framework of the European Union (Directives, Communications, Programs, Agreements, etc.), developing the URBAN initiatives and EDUSI strategies.

Besides the examples from the United Kingdom, I make an updated overview of the regeneration in France, where social aspects are considered very important, in the Netherlands, where gentrification is valued as positive and in Germany, where there is sustained experience of private partnerships.

Finally, I study the situation in Spain, from the urbanism in the late 20th Century to nowadays, pointing at some Laws as landmarks. There is a wide comment of the *Law 8/2013 of urban rehabilitation, regeneration and renovation*.

The third part concludes with a chapter about social cohesion and gentrification.

The fourth part about **Public Participation** starts with the definition, follows with the emergency of this topic in urban planning; its connection with sustainability and different kinds of democracy and representation, as it is an open debate subject. From a wide scope of participation in urban planning I will focus on the urban regeneration: agents, when, how to participate, etc.

The European and Spanish normative frame about participation is shown. There is a chapter on grassroots movements and some methods of public participation. Among them, I include the Science Shops, although they are not literally speaking methods of participation: the citizen ask the university to research on the subjects they are interested in, in relation with their problems and those of their cities.

ICT have another chapter. To finish this part, we have another chapter result of the research at the University of Bonn with professor Piorkowsky about participation and sustainable behaviour. To achieve a sustainable (long lasting) participation (top-down or bottom-up), it must be linked to changes of behaviour, and changes of attitude (Dobson 2007:278). So, I analyse some sustainable lifestyles (production and consumption patterns, energy efficiency, habits, technology, etc.), and the need of an adequate training and education. The Transition Towns movement is mentioned too.

The fifth part offers seven **case studies**, selected in base to the following criteria: being awarded with some recognition as good practice and being studied from the point of view of participation. At the same time, they try to show a broad spectrum of possibilities, difficulties, ways of financing, starting points, styles of participation, etc.

By choosing these case studies I have opted for discovering lesser known interventions, except Bilbao and La Mina and avoiding the most famous Orcasitas, Vauban, Trinitat Nova.... Even I have included two projects not built yet: San José de Valderas, which follows the mechanisms provided by the *Law 8/2013* and Orba, which proposes a flexible performance, with high sensitivity to social issues. The mix of combining finished projects and proposals adds richness to the study.

The sixth part, apart from the **conclusions**, outlines some possible applications, further research and new fields of research.

1.2 Estado del arte

En el estado del arte, revisaré primero las tesis doctorales defendidas en España, artículos de revistas indexadas, libros, otros artículos e informes y literatura sobre movimientos asociativos o iniciativas ciudadanas relacionadas. Haré el comentario crítico sobre estas fuentes.

Empiezo por las tesis doctorales defendidas en España durante el período 2002-2015¹⁰, porque entiendo que pueden ser el reflejo de por dónde ha discurrido el diálogo académico.

Para ello, he utilizado la base de datos TESEO¹¹. Las analizo, basándome sólo en la inclusión de las palabras clave de esta tesis (regeneración urbana, sostenible y participación ciudadana) en el título y en el resumen y hago un cuadro con descriptores, en el que interesa también la disciplina desde la que se aborda.

Con Regeneración urbana en el título, sólo hay **6** tesis leídas y cinco se refieren a la misma ciudad, Bilbao: se entiende esto si se considera que en Bilbao, a partir de los años 70, como fruto del proceso de desindustrialización, se empezó a aplicar el modelo anglosajón de regeneración urbana y se prestó gran interés a esta intervención, que ha sido muy galardonada.

De las cinco sobre Bilbao, tres se han hecho en la Universidad del País Vasco, una en la Autónoma de Madrid y la quinta en la Universidad de Deusto, pero ninguna en el departamento de urbanismo. El Dr. Mas Serra es arquitecto y centra su tesis en aspectos urbanísticos (2011a) y, a su vez, el Dr. Lange es antropólogo pero también aborda cuestiones urbanas desde otra perspectiva. La sexta tesis, leída en noviembre de 2014, trata sobre la gobernanza en la regeneración urbana de Medellín.

¹⁰ Considero fecha tope del curso 14-15, las publicadas en TESEO a 9 de julio de 2015.

¹¹ Además de las tesis recogidas en TESEO, posiblemente haya muchas más sobre estos temas. Sólo en la UPV y en ese periodo se han leído varias relacionadas con los tres términos que estudiamos, que no están en TESEO.

“Regeneración urbana” en el Título (6):

Título	Autor	Fecha	Dpto.	Universidad
Redes sociales y políticas para la regeneración urbana: el caso del área metropolitana de Bilbao	G. Areilza Eceiza	2002	Sociología	Universidad País Vasco
Bilbao: declive industrial, regeneración urbana y reactivación económica de un espacio metropolitano	J. Moreno Zumalde	2003	Geografía	Universidad Autónoma de Madrid
Entre la escultura y el mobiliario urbano. Del monumento hacia la escultura y sus derivaciones como mobiliario en el espacio público urbano. El caso de Bilbao: regeneración urbana de la ciudad postindustrial	I. Vivas Ciarrusta	2004	Escultura	Universidad País Vasco
La regeneración urbana de Bilbao y su área metropolitana: crítica al proceso urbanístico y al modelo de ciudad resultante	E. Mas Serra	2011	Economía Aplicada	Universidad País Vasco
Producción de urbanidad. Relevancia de las prácticas sociales, estratégicas y tácticas, en procesos de regeneración urbana.	C. Lange Valdés	2014	Ciencias Sociales y Comunicación	Universidad Deusto
Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011	A.V. Vásquez Cárdenas	2014	Ciencia Política y Derecho Público	Universidad Autónoma de Barcelona

Tabla 1: Tesis españolas con "Regeneración urbana" en el título.

Fuente: Elaboración propia a partir de TESEO

Si ampliamos la búsqueda con las palabras Regeneración urbana en el título/resumen, nos encontramos con **25** tesis que se aproximan al tema: 14 de urbanismo, 5 de Derecho (3 administrativo¹² y 2 de Constitucional), 1 de

¹² Cuento sólo una vez (la primera que sale en el orden de TESEO), las tesis que se encuentran en la base de datos con distintos tesauros o en distintos descriptores

Economía¹³, 3 de Arquitectura, 1 de Sociología urbana y 1 de Geografía política. No se ha hecho ninguna en ingeniería civil.

En Urbanismo, es interesante la tesis de Sonia de Gregorio Hurtado, **“Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas URBAN y URBAN II en España”** (2012). Permite caracterizar URBAN como un instrumento de regeneración urbana que conlleva la asunción de un enfoque colaborativo que, en última instancia, tiene como objeto la transformación de la gobernanza.

Otra de Urbanismo que aporta matices es la de Isabel González García (2013), en la que realiza una reflexión sobre la variedad urbana, relacionada directamente con la calidad de vida e imprescindible para plantear modelos alternativos de intervención en la ciudad. Tener en cuenta la variedad urbana posibilita la creación de herramientas o procesos que mejoren la satisfacción de los ciudadanos. Se han analizado tres barrios de Madrid: Santa Eugenia, El Pilar y San Cristóbal y su evolución en los años 1991-2001

Hay una de Derecho, titulada **“Formación, evolución y regresión de los planes especiales de reforma interior: su ineludible restauración dentro de la actual tendencia rehabilitadora, regeneradora y renovadora urbana”** (Embuena Manuel 2014), pero nos parece que, por su fecha de lectura —diciembre de 2014—, no desarrolla los mecanismos propuestos en la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas¹⁴.

La única tesis con “regeneración urbana” en el título/resumen de Sociología urbana se refiere también a Bilbao y lleva por título **“Transformaciones espaciales y localización residencial: análisis del área metropolitana bilbaína (1991-2001)”** (Aurrekoetxea Casaus 2010); considera la regeneración urbana como un hito en la metrópolis, y analiza las pautas de diferenciación residencial resultantes del proceso.

Hay una tesis sugerente en Geografía humana (Grau Solés 2011) cuyo objetivo es reconceptualizar la noción de participación y plantear nuevas formas de concebir nuestra relación con el territorio y la forma de gobernar los resultados; se parte del proceso de regeneración urbana en centros históricos. Experimenta con la *Actor-Network Theory* (que de alguna manera trata lo tecnológico como lo social) y hace hincapié en la incorporación de los elementos no humanos a los procesos,

¹³ Aunque la base de datos TESEO no la detecta, aquí se encontraría la tesis referida anteriormente del Dr. Mas Serra, defendida en el Departamento de Economía Aplicada, bajo el descriptor de integración económica que no aparece como tesoro en TESEO.

¹⁴ Al menos no lo incluye en el resumen y no he conseguido acceder al texto completo.

que hacen que haya participantes híbridos, también por el modo de establecerse las relaciones en la ciudad. Está muy vinculada a los movimientos del 15-M y plantea la propuesta del perfeccionamiento democrático reconociendo los derechos colectivos de los híbridos en la gobernanza de las realidades comunes.

De aquí concluyo que en España no ha habido mucha investigación doctoral sobre regeneración urbana.

Si encauzamos la búsqueda con la palabra “Sostenible” en el título, en TESEO, para los cursos comprendidos entre 2002-2003 y 2014-2015 encontramos 272 tesis:

“Sostenible” en el Título (272):

Descriptor	Nº tesis	Nº de tesis por “Tesauros”
Urbanismo	6	
Derecho	18	Ciencias Jurídicas y Derecho (4), Internacional (3), Internacional privado (1), Constitucional (1), Derecho y legislación nacionales (2), Administrativo (1), Fiscal (1), Público (1), Privado (1), Derechos Humanos (2), Declaraciones internacionales de derechos (1).
Economía	17	Cambio tecnológico (3), Investigación y desarrollo (1), Internacional (2), Sectorial (8), Recursos naturales y Análisis Territorial (3).
Arquitectura	9	Arquitectura (7), Historia de la arquitectura (2)
Sociología	10	Sociología (4), Cultural (1), General (1), Del Trabajo (3) Rural (1)
Geografía	25	De los recursos naturales (5), Geografía (1), Económica (1), De actividades económicas (4), De suelos (2), De Desarrollo regional (4), Histórica (1), Humana (2), Demografía (1), Política (1), Regional (3). Habría otras 3 de Geografía Urbana, pero se han contabilizado ya en las de urbanismo u otros Tesauros de Geografía.
Ingeniería Civil	3	

Tabla 2: Tesis españolas con "Sostenible" en el título.

Fuente: Elaboración propia a partir de TESEO

En el cuadro he sumado 88 tesis, del total. He seleccionado las materias que pueden tener más interés para este estudio. No hay tesis con la palabra “sostenible” en el título en los Tesauros “Comportamiento del consumidor”,

“Comportamiento Colectivo”, “Comportamiento en la organización”, “Respuestas del comportamiento”; es decir, se ve que todavía no se ha trabajado a nivel de tesis en España el modo en que puede interpelar al ciudadano. Es llamativo el número de tesis que se centra en problemas de Latinoamérica en las elaboradas en Derecho, Sociología y Geografía.

Hay una tesis muy interesante de Urbanismo para este estudio, defendida por María Helena Luengo (2013) en la Universitat Politècnica de Catalunya titulada **“Ámbitos de mediación de los procesos del metabolismo social para la construcción de hábitats sostenibles en ciudades intermedias”**. Parte de que es posible generar sentido de apropiación por parte de los habitantes de una ciudad y, desde ahí, transformar el metabolismo social hacia la sostenibilidad. La tesis propone los ámbitos de mediación y los redefine en relación al metabolismo social, para generar un instrumento de estudio e intervención de la ciudad. Se apoya en dos casos de estudio: Santiago de Compostela (España) y Mérida (Venezuela).

Otra de Eva Chacón **“El reciclaje del hábitat social colectivo”**(2013), también atrae mi atención. Entiende el hábitat natural como un sistema con capacidad autorregeneradora y el reciclaje como la intervención que permite dotar al área de la capacidad de autorecyclarse. Para eso, se trata de activar procesos de cambio. Desarrolla los conceptos de “indicador de obsolescencia” y “activador de reciclaje” y propone una metodología interdisciplinar que permita gestionar el proceso en diferentes aspectos, partiendo de que estas intervenciones de reciclaje de hábitat social se caracterizan por su condición de espacio habitado y entre sus objetivos deberán estar: en primer lugar, responder a las necesidades de los habitantes (reales y potenciales) desde una metodología de proyecto que les haga partícipes y los capacite; y en segundo lugar, el desarrollo del proyecto desde criterios de sostenibilidad ambiental.

Aunque sin nombrar la palabra participación, la autora señala que la detección e intensificación de los activadores de reciclaje ya presentes puede ayudar en la mejora de la capacidad autorregenerativa de la zona, y la detección y visibilización de los indicadores de obsolescencia puede ser una vía para generar conciencia sobre el problema y “empoderar” al habitante, favoreciendo su implicación en la búsqueda de soluciones.

Además, en Urbanismo hay otras tesis sobre patrimonio, varias de la Universidad Politécnica de Valencia y otras de la Universidad Politécnica de Madrid dirigidas por Ester Higuera sobre planificación con criterios medioambientales.

Si ampliamos el campo, con *sostenible* en el título/resumen, llegamos a **1.800** tesis leídas en ese periodo. Señalamos aquí sólo el Descriptor general, sin tesauros más específicos. En este caso, nos encontraríamos con 43 de Urbanismo, 23 de Ciencias jurídicas y Derecho, 7 de Economía General, 35 de Arquitectura, 15 de Sociología, 24 de Geografía y 6 de Comportamiento del consumidor (una sobre la alimentación orgánica, dos sobre empresas, dos turísticas y una sexta sobre el comportamiento individual respecto del medioambiente, aunque se concreta en una aplicación particular al uso de bicicletas de alquiler en las ciudades).

Si buscamos el tercer concepto clave del trabajo “Participación Ciudadana” en el título, encontramos en la base de datos TESEO 35 tesis leídas en el mismo periodo. La mayoría pertenecen a materias como Ciencias Políticas, Bienestar Social, Ética, Relaciones Internacionales, etc. Mantenemos el mismo desglose de materias que con los otros dos conceptos principales de la tesis, aunque sean poco significativos para este término.

“Participación ciudadana” en el Título (35):

Descriptor	Nº tesis	Nº de tesis por Tesauros
Urbanismo	2	
Derecho	2 ¹⁵	Ciencias Jurídicas y Derecho (1), Administrativo (1).
Economía	0	
Arquitectura	0 ¹⁶	
Sociología	8	Sociología (2), Sociología política (4), Sociología de la ciencia (1), sociología ecológica (1).
Geografía	0	
Comportamiento del consumidor	0	

Tabla 3: Tesis españolas con "Participación ciudadana" en el título.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TESEO

Entre éstas, resulta aplicable a este estudio, como base jurídica la titulada “Los derechos de información y de participación ciudadanas en materia de urbanismo” (Llorens Ferrer 2013).

¹⁵ Una tercera, está incluida en los descriptores urbanismo y derecho: la contamos sólo en urbanismo.

¹⁶ Está incluida en urbanismo. La contamos sólo ahí.

Si ampliamos el campo con la frase exacta “Participación ciudadana” en el título/resumen, encontraríamos hasta 152 tesis, desde muchas disciplinas. Tendríamos 7 en Urbanismo, 21 en Derecho, ninguna en Economía, 43 en Sociología, 9 en Geografía y ninguna en comportamiento del consumidor.

Una tesis defendida en la Universitat Autònoma de Barcelona, reúne dos de los tres conceptos que estudio: **Sostenibilitat, espai públic i participació: Conseqüències i paradoxes del model urbà d’una societat postmoderna**, (Parés Franzi 2006). Aunque la tesis se enfoca desde la ecología política urbana, sus conclusiones apoyan, de alguna manera, mi punto de partida. El autor sostiene que el urbanismo de crecimiento disperso, con pocos espacios públicos potenciales generadores de capital social, reduce el compromiso cívico de sus habitantes y dificulta las formas de gobierno participativo, a la vez que la multiplicación de jardines privados contribuye a una menor sostenibilidad. Visto desde mi ámbito, si el urbanismo disperso dificulta la participación, que es un valor para el urbanismo actual y es insostenible, se puede buscar la sostenibilidad y la participación principalmente en el entorno urbano consolidado, mediante la regeneración.

Dejando a un lado las tesis y buscando otra bibliografía académica, podemos decir que es amplia, considerando las palabras clave por separado.

Al hacer una búsqueda en la Web of Science, con las tres palabras clave en el tema (“*urban regeneration*” and “*participation*” and “*sustainability*”), los artículos se reducen enormemente. Si, como se plantea en la Introducción, me limito a artículos entre 2000 y 2016¹⁷, aparecen 38, de los cuales descarto 3 por tratarse de entornos rurales o forestales y otros 6 por referirse a contextos de Corea, China, Australia o México, que quedan muy alejados del foco de la tesis. Si me quedase sólo con el área de investigación “estudios urbanos”, se reducirían a 11, aunque he preferido trabajar los de otras áreas también, por resultar de interés. Se publican principalmente en las revistas *Cities*, *Urban Policy and Research*, *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Engineering Sustainability*, *European Review*, *Habitat International*, *Journal of Architectural and Planning Research*, *Urban Studies y Sustainability*, entre otras. Aportan contribuciones del Reino Unido; Irlanda, países de Centro y Este de Europa, regeneración de los frentes fluviales o marítimos y la regeneración a través de los grandes eventos culturales o deportivos, aunque sólo un artículo se centra en las relaciones entre sostenibilidad, regeneración urbana y participación de los ciudadanos. Comento algunos:

¹⁷ Buscando a mitad de 2016 con los accesos provistos por la Universitat Politècnica de València.

Local experiences of urban sustainability: Researching Housing Market Renewal interventions in three English neighbourhoods (Turcu 2012). Se espera que la regeneración urbana produzca un desarrollo sostenible en el barrio y analiza tres operaciones llevadas a cabo entre 2003-2011 en barrios de Salford, Newcastle y Merseyside, ciudades británicas, para comprobar si los ciudadanos consideran que se ha logrado el objetivo. Basándose en 130 entrevistas, concluye que la regeneración urbana debe llevarse a cabo en un contexto más amplio que incluya las áreas de empleo y educación; la importancia del apoyo continuado a largo plazo para desarrollar comunidades verdaderamente sostenibles, y el convencimiento de la capacidad de la comunidad para gestionar de manera sostenible el barrio. Aunque se trata de un estudio local, y focalizado en el Reino Unido (donde hay gran experiencia de regeneración urbana), comparto plenamente las conclusiones, que van en la línea que desarrolla esta tesis.

Contributions of Social Capital to Best Practice Urban Planning Outcomes (Osborne et al. 2016). Plantea la contribución del capital social en la construcción de un marco que ayude al urbanista a fortalecer los atributos propios de las comunidades para hacerlas sostenibles. Utiliza el concepto de capital social en un marco más amplio que el de cohesión o exclusión social, al resaltar la dimensión de conexión: tender puentes, unir y enlazar a individuos, comunidades y redes más amplias, que incluyen a quienes toman las decisiones. Aporta claramente la necesidad de la participación (contar con la comunidad), para hacer más sostenible la regeneración. Hace hincapié en la dimensión social de la sostenibilidad, con las prioridades que señalan los ciudadanos en la regeneración: salud, seguridad y equidad.

Regeneration projects in Central and Eastern European post-communist cities: Current trends and community needs (Hlaváček et al. 2016). Presenta los resultados de un estudio en 56 proyectos de regeneración urbana en antiguas ciudades socialistas de 12 países del centro y el este de Europa, desarrollados entre 1989 y 2011. Además de sus objetivos iniciales de identificar los elementos clave de los proyectos de regeneración y si se puede establecer un patrón común en esos casos, descubre que es mayor el éxito de los proyectos que involucran a las comunidades locales a través de la participación y el autogobierno, pues se refuerzan los lazos sociales a nivel de comunidad. He conocido este artículo durante el periodo de evaluación de la tesis y, al tenerla ya desarrollada completamente, no he pedido incorporar el caso de Neštětice en Chequia, que corrobora mi hipótesis de partida y las conclusiones generales G1 y G2.

Respecto al contexto español, es interesante la Nota técnica **Hacia la generalización de la rehabilitación integral o arquitectónica de la edificación**

española (Ludevid 2015) del presidente del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, sobre la Ley de las 3R que comentaré ampliamente. Sin embargo, se centra más en otros aspectos, como la propuesta del “sello básico del Edificio”¹⁸, y lo poco que habla de participación lo entiende en el contexto de las relaciones entre los profesionales de la arquitectura (o de la regeneración) y la administración pública, sin incorporar a los ciudadanos. Ese enfoque se queda corto para los objetivos de esta tesis.

Otros artículos hacen referencia a los indicadores de sostenibilidad y la participación de diferentes agentes interesados, en el contexto de la región de Dublín (Siddall et al. 2013); o a la necesidad de un nivel alto de educación y empleo para que pueda haber participación y sostenibilidad en la regeneración urbana y si es posible afrontar ese reto en el Reino Unido (Doyle 2005); o a la necesidad de hacer un debate serio sobre la participación en la regeneración urbana, sin dar por supuesto su eficacia en la consecución de la sostenibilidad (Jones 2003).

Además, a lo largo de la tesis cito más de 70 artículos de revistas indexadas muchos de los cuales nombraré en el resumen final de este apartado.

Si seguimos analizando la literatura académica, encontramos muchos libros que, aunque no tratan directamente las tres palabras clave, si abordan algunas dimensiones y conceptos relacionados.

En cuanto a regeneración urbana, considero **Urban Regeneration** (Roberts, Sykes 2008b) como un manual básico. Se trata de una publicación de la BURA (British Urban Regeneration Association) muy completa, con 14 capítulos escritos por distintos autores que abordan desde el contexto de la regeneración urbana (su necesidad, evolución y perspectivas futuras), hasta los elementos clave de la gestión (consorcios, gobiernos locales, grupos de interés), pasando por la enumeración detallada de los principales temas: regeneración económica, social, física, la relación con la creación de empleo, la mejora de la sanidad o la educación, etc.

Aborda la necesidad de hacer consorcios con los grupos de interés, relaciona la calidad de las asociaciones con la calidad de la estrategia de regeneración y postula la necesidad de continuar la asociación cuando acabe el proyecto, es decir, transformarlo en comunidad con quien se trabaja.

¹⁸ Propuesta del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España de crear un instrumento que propicie la visibilidad y el reconocimiento público del atributo de calidad que el edificio adquiere a través de la rehabilitación arquitectónica.

Parece interesante el enfoque porque, basándose en muchos ejemplos y casos de estudio del Reino Unido, reclama la necesidad de una integración horizontal y vertical desde el punto de vista organizativo, para conseguir una regeneración sostenible, entendiendo la integración vertical en las escalas nacional, regional, de barrio y de hogar. Así mismo, señala como buena práctica la participación de los vecinos (residentes locales) en el proceso de regeneración y apunta la necesidad de seleccionar un buen director de programa para el éxito del proceso.

Se dedican varios capítulos a la financiación y gestión de la regeneración urbana, aportando datos sobre los instrumentos británicos (subvenciones, programas, etc.), y los fondos de la Unión Europea.

El libro se publicó por primera vez en 2000 y he manejado la reedición de 2008, que añade pocos cambios. En ese sentido, las referencias a programas y evaluación de los mismos se quedan generalmente en datos de finales de los 90. Como señalan los editores, se trata de una contribución al principio de la nueva era de la regeneración urbana que tendrá que desarrollarse en el futuro movilizando el potencial de las ciudades de manera sostenible y responsable. Es decir, el aspecto de la sostenibilidad está íntimamente ligado al concepto de regeneración urbana en todo el proceso.

Sobre el mismo tema, en 2013 se editó **The Routledge Companion to Urban Regeneration** (Leary, McCarthy), como un acompañamiento práctico para todos los agentes envueltos en un proceso de regeneración urbana. Hace una síntesis de los conceptos, las políticas y las prácticas anteriores y actualiza muchos de los temas incoados en el manual anterior. Está dividido en seis secciones: Explorando la globalización y las perspectivas neo-liberales en la regeneración urbana; las reconceptualizaciones emergentes de la regeneración; las infraestructuras y el espacio público; la vivienda; la regeneración centrada en la comunidad y la regeneración centrada en la cultura. Como vemos, las dos primeras desarrollan el marco general y las otras los cuatro temas más candentes. Conviene hacer notar el papel predominante que se le da a la participación ciudadana que es el *leit-motiv* de la quinta parte. El capítulo final propone una agenda de investigación sobre nueve puntos del futuro de la regeneración urbana. Es un libro que recoge el estado del arte sobre la regeneración urbana, abordando distintos aspectos con un enfoque global que permite intercambiar experiencias entre distintas partes del mundo, aunque sin pretender ser una panacea global.

Urban regeneration and renewal (Tallon 2010a), aún más amplio que el anterior con 1.840 páginas. Se trata de una selección de artículos académicos ya publicados, que recogen la variedad de resultados de investigación en regeneración y renovación como un proceso urbano económico, social y cultural

importante, con un significado histórico y contemporáneo. Los cuatro volúmenes aúnan lo tradicional y lo más innovador sobre la investigación en el tema. En el primer volumen se habla de las ciudades en transición; en el segundo, del posmodernismo y el espacio urbano; el tercero trata las respuestas de las ciudades al cambio urbano y el volumen cuarto se centra en la regeneración orientada a la vivienda, la *gentrificación* o *elitización* y la participación de la comunidad: es decir, es el más interesante para nuestro estudio.

Urban regeneration in the UK (Tallon 2010b) este libro es una síntesis actualizada y comprehensiva (hasta el 2010) que pretende rellenar un hueco significativo en la literatura sobre regeneración, convirtiéndose en una herramienta útil tanto para estudiantes como para profesionales (arquitectos, urbanistas) o investigadores. Cada sección (son 4) acaba con un resumen, cuestiones de estudio, lecturas y *website* claves sobre el contenido de la sección. Tiene un enfoque interdisciplinar: estudios urbanos, geografía, planeamiento, economía, gobierno local y sociología, ceñido al Reino Unido.

Urbanismo y crisis (Peñín Ibáñez 2006) tiene unas interesantes reflexiones sobre el urbanista, que debe ser, sobre todo, un habitante, y la participación ciudadana en los entornos patrimoniales.

Cities back from the Edge, New life for Downton, (Gratz, Mintz 1998). Recoge las observaciones de primera mano de dos expertos en urbanismo que ven los cambios que se producen en las ciudades y tratan de identificar un modo de acercarse al *rejuvenecimiento* urbano. El libro rastrea ámbitos tan amplios como los planes de transporte o la limitación de la explotación de suelo nuevo, las amenazas al comercio minoritario que suponen los centros comerciales, etc.: se puede decir que enumera los temas clave que afrontan nuestras ciudades hoy.

Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities (Colantonio, Dixon 2011). Este libro examina la dimensión social de la sostenibilidad en la regeneración urbana, muchas veces olvidada, ofreciendo una perspectiva europea e identificando cinco “mejores prácticas” en distintas ciudades: Sant Adrià de Besòs (España), Turín (Italia), Rotterdam (Holanda), Leipzig (Alemania), y Cardiff (Reino Unido). La sostenibilidad social es un aspecto poco estudiado y que se acerca bastante al contenido de nuestra investigación, aunque con un foco más reducido. Tiene el valor de analizar la recesión actual, y abordar el papel de las autoridades locales, los inversores, y las otras partes interesadas; también el crecimiento de la inversión responsable y la responsabilidad social corporativa y las herramientas utilizadas por ONG, los sectores públicos y privados para medir la sostenibilidad social. Tiene una visión comprehensiva, sistemática y autorizada tanto de la literatura académica como de

las buenas prácticas, por eso parece un libro esencial para investigadores en desarrollo sostenible, urbanistas y consultores o consejeros en regeneración urbana y entorno construido. Está basado en un programa de investigación de EIBURS, financiado por el *European Investment Bank*. Aporta interdisciplinariedad a nuestro trabajo, pues Andrea Colantonio es geógrafo urbano y economista y Tim Dixon es el Director del Instituto de Desarrollo Sostenible de Oxford (OISD).

Gentrification (Lees et al. 2008) y **The Gentrification reader** (Lees et al. 2010) son dos libros dedicados íntegramente a este fenómeno. El primero es, según sus autores, el primero publicado sobre esta cuestión, a partir del resurgimiento desde los años 90 debido al interés despertado en las políticas urbanas. Considera el debate sobre la *gentrificación* como una batalla intelectual entre perspectivas teóricas opuestas o competitivas. El segundo, escrito por los mismos autores, recoge 40 artículos académicos y capítulos de libros íntegros, publicados desde 1964 hasta 2007 y sigue la estructura del primero, del que pretende ser un complemento. Muestran cómo el fenómeno ha pasado de ser algo contracorriente a ser la corriente principal en muchas políticas de regeneración.

Sustainable by 2020? A Strategic Approach to Urban Regeneration for Britain's Cities (Carley, Kirk 1998). Parte de las iniciativas a corto plazo que se han desarrollado en los últimos treinta años del siglo XX y que no han hecho más que aumentar la necesidad de la regeneración urbana, dada la cantidad de casas en mal estado, zonas marginales, de conflicto, paisajes deprimidos, etc., que no deberán darse en la ciudad sostenible de 2020. Propone una aproximación estratégica a la regeneración de la ciudad en sentido amplio, desarrollando un programa de investigación con casos de estudio en Birmingham, Manchester, Glasgow y Edimburgo. El informe establece una agenda de innovación como primer paso para las ciudades sostenibles, que trata de mejorar las capacidades de gestión de la ciudad y los instrumentos de participación. Se sugieren como innovaciones: la regeneración en una perspectiva nacional de 25 años; la mayor integración entre las iniciativas regionales, municipales y locales; las estrategias de ciudad que unen los tres pilares del desarrollo sostenible: medioambiental, económico y social; las Agendas 21; un proceso de participación de todos los ciudadanos a lo largo de toda la vida, empezando por la escuela primaria, etc. Los autores insisten en la necesidad de liderazgo, determinación e imaginación de los profesionales, políticos y ciudadanos trabajando juntos para conseguir la clase de comunidades que queremos. El informe va dirigido a políticos, profesionales y otros ciudadanos, —en ese sentido tiene interés porque incluye muchos ámbitos de participación— pero se centra en el futuro de las ciudades británicas, que tienen unas características que no siempre son exportables.

Urban Regeneration through Partnership: A Study in Nine Urban Regions in England, Wales and Scotland (Carley 2000). Se trata de un informe que recoge el papel que juegan las asociaciones en la regeneración urbana en el Reino Unido. Muchos problemas de áreas en declive económico, con exclusión social, delictivas, etc., se intentan resolver en el ámbito de las asociaciones locales que trabajan allí. Estudia en profundidad —y hay poca investigación en esa línea— los factores que influyen en la eficacia de las asociaciones en la regeneración urbana. Para eso, analiza 27 casos de estudio en 8 ciudades o regiones del Reino Unido.

Regeneration in the 21st Century: Policies Into Practice: an Overview of the Joseph Rowntree Foundation Area Regeneration Programme (Carley et al. 2000). Se trata de un informe elaborado por el Programa de Regeneración de la Fundación Joseph Rowntree, que cubre todo el espectro de las políticas y las actividades de regeneración, desde el nivel nacional al de barrio. Resume unos sesenta estudios desarrollados en el programa, yendo desde el estado del arte a los retos que afronta la regeneración urbana en el siglo XXI. Entre otras cosas, aporta la necesidad de participación por parte de la comunidad y la integración vertical-horizontal y nacional-local, de las prácticas de regeneración urbana. Ofrece un estudio muy completo sobre la regeneración urbana en el Reino Unido.

Best Practice in Regeneration: Because It Works (Trott 2002). Se trata de un informe que aclara temas clave de la práctica de una exitosa regeneración urbana y sugiere formas efectivas de aprender de las experiencias de otros. Se basa en un proyecto que une cuatro actuaciones de regeneración urbana en diferentes partes del Reino Unido, estableciendo unos grupos de trabajo a diferentes niveles. El informe va dirigido a los inversores y a las diferentes asociaciones que trabajan en regeneración —especialmente los dedicados a viviendas de promoción pública— y trata de demostrar cómo ganan los proyectos cuando el nivel de decisión y el de prestación de servicios está igualmente comprometido, aportando cada uno su punto de vista. Hace también aportaciones interesantes sobre el presupuesto en la regeneración urbana.

Urban regeneration in Europe (Couch et al. 2003). Pretende hacer una presentación comprensiva e informada sobre los problemas y las políticas de regeneración urbana actuales en Europa. Comparando los ejemplos de varias ciudades y regiones europeas (Liverpool, Dundee, Belfast, Lille, Rotterdam, Milán, Valonia y la cuenca del Ruhr), identifica y estudia los retos y oportunidades que ofrece la regeneración —partiendo de los elementos que tienen en común estas operaciones— y configura un marco de los aspectos generales de la regeneración urbana, que sirva a urbanistas, inversores, propietarios de suelo, políticos, etc. Desarrolla a la vez los aspectos medioambientales, económicos y de inclusión

social y estudia el papel de las políticas locales: si dan respuesta adecuada a la situación.

The Image Project. New Tools for Neighbourhood Regeneration (Dol et al. 2007) es el informe del Proyecto IMAGE, financiado con el programa Europeo INTERREG-III B, con experiencias de regeneración urbana integrada en cinco barrios de Dublín, Amberes, Delft, Bristol y Zúrich. El marco general de las herramientas de regeneración integrada es muy interesante y replicable, aunque el proyecto se diseñó para polígonos de vivienda en altura y en el norte de Europa. La aportación más valiosa, a mi juicio, es el desarrollo de la “marca” del barrio junto al proceso de regeneración, que supone involucrar a los residentes y los demás agentes en la visión compartida de futuro del mismo. Uno de los casos de estudio de esta tesis, Schwamendingen, integró el proyecto IMAGE.

'Faith' in Urban Regeneration? Engaging Faith Communities in Urban Regeneration (Farnell 2003). Es un informe amplio que sugiere la necesidad de contar con la participación de los residentes en la regeneración de su barrio, para que el proyecto tenga éxito. Desde ese punto me interesa, pero lo hace con el foco puesto en el papel que juega la religión de la comunidad en esa regeneración. Desde ese punto de vista, aporta menos, pues se detiene en cómo integrar distintas religiones en una misma zona, que no es el objetivo que se está estudiando.

Neighbourhood Regeneration: Resourcing Community Involvement (Duncan et al. 2000). Es un informe sobre la necesidad de contar con los vecinos en la regeneración urbana; dicho de otra manera, la participación de la comunidad de manera sostenible. Se enmarca en la estrategia nacional para la renovación del barrio, *Bringing Britain together*, del gobierno laborista de Tony Blair, 1998. Es un informe basado en muchas entrevistas a organizaciones de ámbito nacional y encuestas a agencias locales que trabajan en regeneración. Pretende abordar desde la regeneración urbana el problema de la exclusión social.

Architecture and Participation (Blundell-Jones et al. 2005). Escrito por tres profesores de la Escuela de Arquitectura de Sheffield, que en 2002 se plantean dar un curso a los alumnos sobre arquitectura y participación, particularmente en el contexto político europeo en que “participación” se ha convertido en una palabra omnipresente cuyo significado no está claro. Invitaron a profesores expertos de distintas ciudades para explorar el tema general de arquitectura y participación, porque es un área que no está cubierta y no consigue agotar con la publicación del libro.

Me parece que aporta algunas ideas interesantes: la idealización del concepto de consenso en la participación (ellos sostienen que no es necesario); cuestionan la aceptación acrítica de la participación y del papel del usuario (ciudadano); abren la discusión sobre las políticas de participación aceptadas, contestan las condiciones del proceso de participación, sus posibilidades de conflicto y su naturaleza impredecible. En ese sentido, sostienen que la participación no es siempre vista como la garantía de sostenibilidad en un proyecto, sino que es un enfoque, que asume riesgos e incertidumbre. Diferencian la participación de las demandas de los clientes y los deseos de los usuarios. Finalmente, hacen unas reflexiones interesantes sobre el sentido de pertenencia a un barrio.

The Sustainable City III. Urban regeneration and sustainability (Marchettini et al. 2004). Recoge las setenta comunicaciones presentadas en la Tercera Conferencia Internacional de Regeneración Urbana y Sostenibilidad, en Siena, 2004. Entre ellas, once tienen relación con el tema de la tesis. Resalto varias, en las que se desarrolla la analogía del metabolismo urbano como un nuevo modelo de sostenibilidad en la ciudad; o se trata sobre la certificación ecoenergética de los edificios construidos; o de la necesidad de repoblar los centros históricos, etc. No he podido consultar más volúmenes, pero comenzaron en 2000 con una frecuencia bienal y desde 2012 se editan cada año y suelen ser obras de referencia.

Architecture, Participation and Society (Jenkins, Forsyth 2010). Éste es uno de los primeros libros que trata cómo se puede incorporar con éxito la participación a la arquitectura, de manera que sirva tanto a la sociedad como a la arquitectura. Se estudian casos de diferentes países y se recogen experiencias para analizar qué lecciones se pueden aprender y se presentan algunas recomendaciones prácticas.

House by House, Block by Block: The Rebirth of America's Urban Neighborhoods (Von Hoffman 2003). Es un libro divulgativo sobre la necesidad de crear cohesión para mejorar los barrios urbanos. Trata sobre cómo se consigue la implicación de los ciudadanos: uno a uno.

It Takes a Neighborhood: Strategies to Prevent Urban Decline (Wright 2001). Se trata de un libro escrito y muy difundido en los Estados Unidos de América que habla de prevenir el deterioro en los barrios, a nivel social, urbano y económico. Sería interesante tener en cuenta las estrategias de prevención que comenta, para no tener que llegar a la regeneración urbana, pero en nuestro estudio nos centramos ya en casos de regeneración de zonas en declive.

The livable city: revitalizing urban communities (Partners for Livable Communities 2000). Se trata de una guía para mejorar la calidad de vida en

comunidades urbanas, suburbanas y periurbanas, con ejemplos y estrategias. El capítulo introductorio habla de los retos que afrontarán las ciudades en la próxima década —ya estamos en ella— y las previsiones resultan de poco interés ahora. Recoge 50 casos de estudio.

Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community (Putnam 2000). Putnam es un profesor de Política Pública y Americana en la Universidad de Harvard, que tras una minuciosa investigación apoyada en miles de datos y encuestas a tres generaciones, ha hecho un libro divulgativo, no académico, para concienciar a los americanos sobre el indiferentismo de los ciudadanos respecto de la ciudad: cómo las organizaciones y comunidades (con tanto arraigo en los Estados Unidos desde los años 60 del siglo XX, en los que la sociedad participaba activamente en todo), han caído en declive empobreciendo la sociedad. La metáfora es clara: *“Bowling” alone*: “jugando a los bolos”, algo asociado a grupo-amistad solo.

Habla del capital social (similar al sentido de pertenencia a la comunidad) como el valor que hay que recuperar poniéndolo en primer plano de la agenda económica, social y política, para conseguir en los americanos más compromiso cívico.

El diagnóstico es acertado y fácilmente compartible: hay que revertir la tendencia producida por los cambios generacionales (que supondrían la pérdida del 50% del capital social), de formas de trabajo, las distancias, las nuevas tecnologías, la TV (a la que atribuye el 25% del decaimiento del capital social), los ritmos del trabajo y productividad, las urbanizaciones cerradas, y lo que él llama, resumiendo, “el exceso de ocio”. Son más difíciles las soluciones que propone: conseguir lugares de trabajo más *“family friendly”*, tender puentes entre la diversidad, conseguir invertir menos tiempo en las distancias, un uso de internet que favorezca las relaciones cara a cara y no las sustituya, etc. En resumen, hacer una campaña a favor del capital social enfatizándolo frente al capital financiero.

Lo que proponía en 2000 se trataba de una revolución. Sería interesante una actualización de este libro en 2016, cuando han proliferado tantos *grassroots movements* (movimientos de base) en esa dirección.

Better Together: Restoring the American Community (Putnam et al. 2003). Después del éxito del anterior, Putnam y otros recogen ejemplos de doce buenas prácticas de personas que están “construyendo” su comunidad para resolver los problemas que se les plantean. Hay ejemplos de Chicago, Filadelfia, suburbios de Los Ángeles, pequeñas ciudades de Wisconsin o Mississippi y hasta áreas rurales. Son historias de activistas que logran alinear a otras personas en sus causas, mediante la estrategia de mejorar las relaciones. Entre ellas, se habla de un barrio

de Boston que ha sido revitalizado por una asociación civil que superó las diferencias étnicas y ahora sigue jugando un papel importante en el barrio. Ha tenido menos éxito que el anterior. Ambos tratan la participación en el urbanismo y en la ciudad construida, aunque no se ciñen a las operaciones de regeneración urbana.

La ciudad inteligente (Foro de la Ciudad Humanizada 2005) recoge el foro celebrado en Sevilla en 2004 con el objetivo de consolidar mecanismos de participación ciudadana directa para la gestión efectiva de las ciudades. El contenido no es de calidad; sólo aporta el apoyo a la participación y algunos nombres de personas que trabajan ese campo en España.

Territorios inteligentes (Vegara et al. 2004). Aunque el libro tiene un enfoque amplio del urbanismo, hay un capítulo sobre participación ciudadana y otro sobre el aporte de las nuevas tecnologías, que resultan de interés. Después de un breve análisis de la complejidad de la sociedad urbana y las posibilidades de los ciudadanos de participar en la construcción de su ciudad, critica la insuficiencia del marco normativo español, en el que con frecuencia participación se ha identificado con información pública y alegaciones de carácter impugnativo.

Urbanalización (Muñoz 2008) denuncia la globalización de las ciudades que lleva a que, partiendo de diferencias de población, geografía, historia y cultura, se transformen en un paisaje estandarizado, en áreas urbanas, periferias, áreas de consumo, etc. Todo es una urbanización banal y por eso lo llama “urbanalización”. Propone una explicación general de esos procesos considerando la transformación del paisaje en relación con los cambios sociales y culturales y la política urbana en cuatro ciudades: Londres, Berlín, Buenos Aires y Barcelona. Me parece sugerente —entre otras aportaciones— el término “(hub)banismo” de los flujos, usando el símil de los “hub”, o aeropuertos donde se conectan muchos flujos. Los llama también “contenedores de consumo”. Comparto también la idea de que la forma de la ciudad afecta al comportamiento de los habitantes.

El reto de la ciudad habitable sostenible (Higuera 2009) aporta, en primer lugar, conocer a la autora y verla como arquitecto referente actual en el estudio de la sostenibilidad en la ciudad y, en concreto, en arquitectura bioclimática: cómo el propio diseño arquitectónico puede aprovechar o desperdiciar los recursos (soleamiento, viento, orientación, ancho de calles, alturas, etc.). Es interesante la amplia bibliografía comentada sobre arquitectura sostenible, la imagen del metabolismo industrial en la ciudad que desarrollaremos más adelante, y la cantidad de ejemplos españoles de buenas prácticas que aporta.

Urbanismo bioclimático (Higueras 2012): Después del anterior, éste se ha convertido en un manual de referencia metodológico para conseguir los objetivos de sostenibilidad requeridos en urbanismo, no únicamente a escala de edificio. En 2015 se ha hecho la 7ª tirada de este libro, lo que demuestra su utilidad. En definitiva, ayuda, como otros libros de la misma autora, a plantear ordenaciones adecuadas al entorno, de manera que se gestionen bien los recursos naturales

Un libro utilizado en muchas bibliografías es **Ecourbanismo** (Ruano 1999), donde se plantea parte del problema en la misma Introducción: la imposibilidad de definir qué es lo que hace a una ciudad sostenible, aunque se es consciente de que las ciudades son las principales causantes de la destrucción ecológica y, por tanto, gran parte de la respuesta sostenible está en el proceso de planeamiento y de crecimiento en las ciudades, en el urbanismo, en definitiva. El *ecourbanismo es el desarrollo de comunidades humanas multidimensionales sostenibles, en el seno de entornos edificados armónicos y equilibrados*". En esta definición del propio Ruano, parece importante destacar la palabra multidimensional, pues ahí está el *quid*: se trata de abordar desde distintas perspectivas esa realización y que, desde todos esos puntos de vista sea sostenible. El libro destaca 60 proyectos que, a su juicio, lo han conseguido y se estudian desde siete ámbitos: movilidad, recursos, participación, comunidad, ecovacaciones, revitalización y telepueblos.

Ciudades para un pequeño planeta (Rogers, Gumuchdjian 2000) recoge proyectos de actuaciones urbanísticas sostenibles en diversos países. Podríamos decir que, de alguna manera, relaciona las escalas de ciudad, edificio y ciudadano. El autor resalta lo poco que se ha avanzado en tecnología de la edificación desde el movimiento moderno y cómo se hacen edificios grandes consumidores de energía, sin aprovechar desde el proyecto los recursos naturales. Demanda edificios flexibles, cuyo uso pueda ser cambiante con los años, para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad. Sin embargo, en los quince años transcurridos desde su publicación, algunos de los proyectos seleccionados como ejemplos no se han realizado (Shanghái), o no de manera sostenible (Parc Bit de Mallorca, que se ha quedado en un parque tecnológico más).

Aproximándose más al enfoque de intervención en ciudad construida y con definiciones claras tenemos **Revolución informacional, crisis ecológica y urbanismo**, (Gaja Díaz 2005b). El autor se interroga sobre la posibilidad de un urbanismo distinto con el mismo modelo social y económico, un urbanismo para la conservación, la recualificación, la mejora del medio urbano, un urbanismo del no crecimiento y la sostenibilidad. Estas preguntas nos parecen importantes, porque aquí entra el reto de la participación: no consideramos que los fundamentos de la sociedad tengan que cambiar, sino algunos comportamientos,

algunos hábitos. Los fundamentos, acordes a la naturaleza humana (necesidad de relación, patrón familiar, necesidad de zonas de trabajo, esparcimiento, servicios, etc.) siguen vigentes. Lo que pueden cambiar son los hábitos, para satisfacer esas necesidades de manera más sostenible. Hace unas referencias interesantes a los principios que sintetizan la sostenibilidad según (de Geus 1999), incluyendo los 3 criterios procedimentales: gradualidad frente a ruptura; dinamicidad y adaptabilidad y, finalmente, globalidad. Se refiere al principio de participación. Si el modelo va a suponer la transformación de hábitos sociales, es importante avanzar por el camino de la democracia directa: es decir por la participación no mediata en la toma de decisiones, pues la reducción de los niveles de consumo se puede hacer de manera obligada e impuesta o de manera participada, sin privilegios y con equidad.

Los informes **Euroconstruct** se elaboran cada seis meses y recogen el estado del sector de la construcción en 19 países de Europa. La red está formada por representantes de cada país, con datos y predicciones sobre la evolución de sector en general (construcción residencial, rehabilitación residencial, construcción no residencial, rehabilitación no residencial, obra civil) y para cada país. Son interesantes por la cantidad de información que recogen, la periodicidad y la visión de conjunto que aportan. Por otra parte, en algún caso pueden ser poco fiables porque los elaboran los mismos agentes de la construcción que, de alguna manera, fácilmente pueden predecir que el sector vaya hacia donde ellos querrían, aunque en el informe siguiente revisen estas predicciones si no se han cumplido. Es difícil el acceso a ellos por su elevado precio. Los he podido consultar en el ITec (Barcelona) y en la Biblioteca Nacional de España.

Para la participación, además de la abundante información de la Unión Europea, encontramos dos webs muy interesantes:

www.participedia.net (2015). Pretende ser un catálogo de la variedad de iniciativas de participación política y de gobernanza que se suceden con agilidad en el mundo. Contiene casos y métodos de participación, y está previsto que contenga un repositorio de datos con nuevas investigaciones, encuestas, etc. con idea de proveer elementos de apoyo para saber qué tipos de herramientas funcionan mejor en determinados casos. De momento está disponible en inglés y en alemán y por ahora no tiene investigadores ni colaboradores españoles. Pese a ser muy joven (empezó en 2013, gracias a las donaciones de *Social Sciences and Humanities Research Council of Canada* en 2011 y de la Fundación Bertelsmann en 2012), tiene ya mucho contenido y se descubre en ella un gran potencial de apoyo a la investigación y a la práctica de la participación.

www.partizipation.at/en.html. Participation & Sustainable Development in Europe es un portal comprehensivo de conocimiento en participación ciudadana iniciativa del Ministerio Austriaco de Medioambiente, diseñado para compartir experiencias, material y buenas prácticas de participación. Aunque está más orientado al medioambiente, las sugerencias de métodos, organización de eventos, evaluación, mediación, pueden ser aplicables a las cuestiones urbanas. Recoge casos, publicaciones y buenas prácticas. Ahí hemos encontrado *Standards of Public Participation* (Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management 2011), que viene a ser una guía para poner en marcha un proceso participativo en cualquiera de los tres niveles (información, consulta o cooperación) con un resultado satisfactorio.

En 2009 se creó el Instituto Europeo para la Participación Pública (EIPP), con el objetivo de extender la participación pública y fortalecer la cultura de implicación democrática en Europa. Tiene su oficina central en Alemania y trabaja con otros países (Bélgica, Luxemburgo, Italia, Reino Unido, Suecia, Austria y Suiza, por ahora). Se crea una plataforma de conocimiento compartido entre las distintas experiencias y el Instituto da soporte a los nuevos proyectos de participación, desde la fase de diseño, hasta la implementación y la evaluación, tanto a investigadores como a agencias, empresas o administraciones públicas. Su web, www.participationinstitute.org está disponible en inglés y en alemán y por el momento contiene pocos proyectos y publicaciones. Está vinculada a participedia.net.

Barcelona i els Moviments Socials Urbans (Domingo, Bonet 1998). Estudia el papel que jugaron estos movimientos en la construcción de la ciudad durante los años sesenta y setenta y se interroga sobre cuál debería ser ahora la actuación de los mismos ante los ayuntamientos democráticos, cómo se podría conseguir una educación cívica realmente crítica y si la participación constructiva es una utopía irrealizable. Aunque el ámbito de estudio es Barcelona, tanto el planteamiento como los resultados son interesantes desde un punto de vista más general.

En cuanto a los gobiernos, las políticas de participación pública, etc., vemos que hay grandes diferencias de unos países a otros.

Un libro útil en ese sentido es **Making Cities Work** (Girardet et al. 1996). Trata de “hacer trabajar a las ciudades” y, para esto, los gobiernos locales deben asegurar el buen funcionamiento de las mismas, que conducirá al progreso hacia ese desarrollo sostenible, ya que la vida urbana es prácticamente la condición natural de la humanidad en los próximos siglos, puesto que se ha rebasado ya el 50% de la población urbana.

Citizen Science (Irwin 1995) es un pequeño estudio sobre la relación entre ciencia y sociedad en cuestiones de sostenibilidad. Habla de las dificultades para armonizar los argumentos científicos con las preocupaciones sociales en cuestiones de riesgo ambiental, la poca valoración de los argumentos sociales y modos de afrontar este reto de la participación pública, puesto que para lograr un desarrollo verdaderamente sostenible, la sociedad necesita contar con los estilos de vida de los ciudadanos.

Urbanismo y participación (Alexander et al. 1976). Aunque se trata de una propuesta de incorporar a la comunidad al diseño de la Universidad de Oregón, los autores tratan de hacer extensible el planteamiento a los casos en que se trate de un único dueño y un presupuesto único¹⁹. Tienen una visión negativa de los planes generales para una ciudad por la cantidad de interrogantes que se ciernen sobre el futuro y son más partidarios del crecimiento orgánico a pequeñas dosis, que proporcionan humanidad. Este libro es el tercero de una serie, iniciada con “El modo intemporal de construir” y “Un lenguaje de «patrones»”. Las dos razones más evidentes para apoyar la participación, en su opinión, son: *“la de ayudar a la gente a tomar parte en una comunidad, ya que produce un sentido de propiedad y un grado determinado de control sobre el medioambiente y, en segundo lugar, el hecho de que los usuarios de un edificio conocen mejor las necesidades que cualquier otra persona; o, en otras palabras, el hecho de que sea imposible obtener un edificio adaptado a las necesidades reales sin que los usuarios del edificio lo diseñen (:32).*

El informe **A practitioner’s view on neighbourhood Regeneration** de Eurocities ofrece una interesante visión de la regeneración urbana en Europa.

Hay iniciativas en marcha como **ICLEI** (Gobiernos Locales por la Sostenibilidad), red internacional creada por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales en 1990, en la Oficina Central de Naciones Unidas en Nueva York, con la misión de promover y estar al servicio de un movimiento mundial de los gobiernos locales para lograr mejoras tangibles en la sostenibilidad global, con especial énfasis en las condiciones ambientales mediante las acciones locales acumulativas. Actualmente tiene representantes en más de 70 países.

Otra sería la red **Bequest** (Building Environmental Quality Evaluation for Sustainability) y los proyectos de investigación para el desarrollo urbanístico sostenible.

¹⁹ Christopher Alexander (1976:11) anunciaba un libro futuro con el proceso de casos distintos en barrios con muchos propietarios (viviendas, comercios, espacios públicos, etc.) y presupuesto no centralizado, pero no llegó a escribirlo o, al menos, no lo he localizado.

Aportan mucho los trabajos de Rosario del Caz. Desde **“Ciudades civilizadas: Lecciones de urbanismo”** (Caz Enjuto et al. 1999), hasta los **“Informes de Valladolid”** (Caz Enjuto et al. 2002), en que se estudian los derechos humanos y la ciudad, los equipamientos, pasando por la movilidad, la vivienda, etc. No se habla directamente de participación, pero sí de ciudadanía.

Otros libros que me han servido en cuanto a la participación, han sido los de la **Fundación Kaleidos.Red**, (Fundación Kaleidos.red 2003, Fundación Kaleidos.red 2008) que explican los distintos modos y el porqué de la participación.

Algunos artículos ponen de manifiesto la dificultad de establecer una relación directa entre fomentar objetivos de participación de los ciudadanos y mejoras en los resultados de la regeneración urbana (Lawless, Pearson 2012).

Industrial Metabolism (Ayres, Simonis 1994) es básico para desarrollar la analogía del ecosistema de la producción y el consumo en la era industrial. Va explicando los aspectos en que se puede basar esa analogía y contribuye a modelizar la ciudad o la región de manera sostenible. No está centrado en el metabolismo urbano, sino que tiene un enfoque más amplio: me ha servido para interesarme por esta analogía y localizar, posteriormente, lo escrito sobre metabolismo urbano. El libro está compuesto por 14 capítulos de diversos autores —muchas primeras figuras Timothy O’Riordan, Fischer-Kowalski, Udo E. Simonis— agrupados en tres partes. La primera ofrece una visión general de varios aspectos e implicaciones del concepto “metabolismo industrial”; la segunda es una compilación de estudios de caso en distintas regiones europeas y norteamericanas; la tercera proyecta perspectivas futuras para el tema: con los principios que podrían liderar la gestión medioambiental, las condiciones en que se podría conseguir un metabolismo industrial más eficiente en los países en desarrollo con transferencia de tecnologías limpias (o más limpias), etc. Además, contiene una bibliografía final selecta sobre el metabolismo industrial y la reestructuración de la industria en ese sentido.

Los Eurobarómetros **“Attitudes of European Citizens towards Environment”** aportan las visiones de los europeos respecto de la sostenibilidad, cómo pueden contribuir a la preservación del medioambiente, etc. Resulta de mucho interés la evolución que se ha producido en los distintos países a lo largo de los años: he trabajado el 295, de 2008, el 365, de 2011 y el 416, de 2014 (Comisión Europea 2008, Comisión Europea 2011b, Comisión Europea 2014a).

Muerte y vida de las grandes ciudades (Jacobs 2011). Es un libro divulgativo escrito por una periodista, que identifica los problemas del urbanismo de las ciudades en los años 50 del siglo XX en los Estados Unidos de América. La

reedición española con motivo del 50 aniversario de su aparición, muestra que siguen sin resolver los problemas que denunciaba y siguen siendo válidas las soluciones que aportaba. Un barrio con vecinos implicados es más seguro que un barrio cerrado con vigilancia; los barrios que se autogobiernan tienen menos peligro de decadencia; la participación espontánea o inducida de los vecinos del barrio contribuye al buen mantenimiento del mismo, etc. Ve difícil la implicación de los ciudadanos en la mejora de la ciudad, pero es fácil conseguir que intervengan en el entorno cercano de calle, plaza, vecindario. A la vez, señala el tamaño óptimo de manzanas, las funciones de los espacios públicos, apuesta por la mezcla de usos y los elementos generadores de diversidad en las ciudades, etc.

Se trata de un libro fácil de leer, con argumentos sencillos y evidentes pero no por eso conocidos y aplicados en la vida de nuestras ciudades.

Para estilos de vida y consumo, el artículo base es el de **Lifestyle Options for a More Sustainable Household Consumption** (Piorkowsky 1998), aunque he recogido muchos más en revistas especializadas. Por ejemplo, **Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability**. Introduction to this special issue (Lawless 1991); **Cognitive and motivational structure of sustainability** (van Dam, van Trijp 2011).

Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana (Sánchez Sánchez 2004). Es la publicación de la tesis de la autora, de derecho administrativo, que analiza el régimen jurídico de la participación ciudadana en España (desde la Constitución de 1812 en adelante, incluyendo la normativa de la Unión Europea), llegando al momento presente, los procesos de las asociaciones (incluyendo las comunidades de vecinos) y la participación individual, con otros derechos, como el de petición. Es un estudio exhaustivo y, aunque se refiere al derecho administrativo y no urbanístico, nos ha sido de utilidad, aunque se queda en 2004 y en estos años se han producido algunos cambios.

Si queremos sintetizar, podríamos decir que para la **sostenibilidad**, en este trabajo he utilizado ampliamente el Informe Brundtland, los informes urbanos de la UE (Declaración de Ljubljana, Carta de Leipzig, Tratado de Lisboa, Acervo Urbano y Eurobarómetros) y otra multitud de autores. Hay más de doscientas definiciones (Agudelo-Vera et al. 2011:2296). Trabajo con ideas de (Beckerman 1994, Campbell 1996, Berke, Conroy 2000, Wheeler 2000, Conroy 2006, Chifos 2007, Saha, Paterson 2008, Saha 2009, Hurley 2009, Higuera 2009, Colantonio, Dixon 2011, Swyngedouw 2011, Higuera 2012, Portney 2013).

Al hablar de otros conceptos relacionados con la sostenibilidad, utilizaremos los trabajos de (Costanza, Daly 1992): capital, tipos de sostenibilidad, principios, etc.; de (Ayres, Simonis 1994, Chrysoulakis et al. 2013) para el metabolismo industrial y de (Wolman 1965, Drakakis-Smith 1995, Geddes 1995, Fischer-Kowalski 1998, Girardet 2003, McDonald, Patterson 2007, Chrysoulakis et al. 2009, Rapoport 2011, Golubiewski 2012, Karvounis 2015) para el metabolismo urbano.

Para hablar de **regeneración**, relacionándola con la sostenibilidad social me baso en (Doyle 2005, Colantonio, Dixon 2011, Osborne et al. 2016) y los ejemplares de la colección *The Sustainable City*, sobre Regeneración urbana y Sostenibilidad.

Hay una amplia documentación de regeneración urbana en el Reino Unido (Carley, Kirk 1998; Carley, 2000; Duncan et al 2000; Trott 2002; Roberts, Sykes 2008; Tallon 2010), además de los documentos de los organismos oficiales (DCLG, informes, etc.). La Fundación Joseph Rowntree ha publicado mucho.

Algunos estudios comparan la regeneración en diferentes países europeos (Couch et al 2003; Drewe 2008; Aparicio, di Nanni 2011; Velázquez, Verdaguer 2011), aparte de todo lo que ha producido la Unión Europea en declaraciones, informes, acuerdos, documentos, etc. y, también a nivel europeo, la red EUKN.

En 2013 se editó “*The Routledge Companion to Urban Regeneration*” (Leary, McCarthy) y en 2010 “*Urban regeneration and renewal*” (Tallon) que son dos grandes obras comprensivas sobre el tema.

Para la regeneración urbana en España se ha contado con Naredo; Velázquez, Verdaguer; Hernández Aja; Paisaje Transversal; de Gregorio; Gaja; de Santiago; entre otros.

Finalmente, unida a la regeneración estudiamos la *gentrificación*, que cuenta con críticos como Briavel Holcomb, Robert Beauregard, Damaris Rose, Loretta Lees, Neil Smith, Justus Uitemark, Martínez Monge, Rob Atkinson, Rowland Atkinson, por citar sólo algunos; y con defensores como Kearns y Mason, Tunstal y Fenton, etc.

Al tratar sobre **participación**, me baso en los estudios de (Arnstein 1969, Alexander et al. 1976, Bohman 1998, Rydin, Pennington 2000, Mayer 2006, Díaz Orueta 2007, Blewitt 2010, Gonçalves 2012), e incluyo métodos de participación, instrumentos de planificación participativos (Davidoff 2011, Arias, Martí-Costa 2013), etc.

Pero amplíe el concepto de participación en la sostenibilidad, incluyendo las actitudes y los comportamientos, los estilos de vida y las herramientas para ir logrando un modo de vida más sostenible, también en sus operaciones de

regeneración. Esto se ha trabajado durante las estancias en la Universidad de Bonn, siguiendo a (Piorkowsky 1998, Grebitus et al. 2012).

1.3 Hipótesis, interrogantes y objetivos

Como se mencionó anteriormente, la presente tesis doctoral tiene como objeto analizar la influencia de la participación de los ciudadanos en la regeneración urbana integral sostenible²⁰. Se asume como hipótesis la necesidad de esa participación, puesto que los ciudadanos “ya están ahí” cuando se interviene en la ciudad construida, pero vemos en la práctica general y en los casos de estudio que se incluyen en la tesis, que los resultados de la participación —y la no participación— son muy dispares.

La **hipótesis** de partida es:

Es necesaria la participación de los ciudadanos en la regeneración urbana sostenible.

El **interrogante** consiguiente es:

¿Es suficiente la participación para asegurar una regeneración urbana sostenible?

Además de esta pregunta fundamental, nos planteamos **otros interrogantes** al afrontar este estudio:

1. ¿Por qué la sostenibilidad medioambiental ha ido colapsando las vertientes económicas y, fundamentalmente, sociales?
2. ¿Por qué la regeneración urbana se plantea habitualmente como regeneración física?
3. ¿Qué dificultades tiene la financiación de la regeneración urbana? ¿Se puede hacer sin recurrir a la *elitización*? ¿Se puede participar sin financiación?

²⁰ A los efectos de esta tesis, entiendo como redundantes los términos integral y sostenible, por considerarlos equivalentes. Como algunos autores no lo consideran así, se han incorporado los dos al título. En la definición de regeneración, se explica más abundantemente. Sintetizando, algunos hablan de regeneración urbana sostenible cuando se cumplen los tres pilares de la sostenibilidad y de regeneración urbana integral (o integrada) cuando trabajan a la vez todos los sectores involucrados en la regeneración (transporte, energía, educación, servicios sociales, etc.). Entiendo que para conseguir objetivos en todos esos campos (y que sea realmente sostenible), tiene que haber una política conjunta de todos los sectores involucrados.

4. ¿Se puede influir en la participación y, sobre todo, en el comportamiento individual para contribuir a una ciudad más sostenible? El movimiento Transición ¿podría jugar algún papel en la regeneración sostenible?

5. ¿Cómo influyen las tecnologías de la información y la comunicación en la consecución de una mayor participación en la regeneración urbana sostenible?

6. ¿Hace falta algún nuevo perfil profesional en los profesionales del urbanismo, capaz de combinar los aspectos diversos y complejos que entraña actualmente: dinamizar la participación, atender a lo social, asegurar la eficiencia energética, y contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos?

Para responder a esos interrogantes, nos proponemos una investigación con los siguientes **objetivos**:

1. Desarrollar el concepto de sostenibilidad en urbanismo, partiendo de la definición original y la comprensión posterior que incluye las vertientes económicas, sociales y medioambientales del desarrollo.

a. Analizar por qué se ha ido perdiendo la dimensión social de esa definición y sugerir modos de ponerla en valor. En la regeneración urbana, el hecho de que se plantee de manera sostenible o no depende en gran medida de la atención que se preste a la parte social: creación de puestos de trabajo, sentido de pertenencia de los habitantes, etc., que suele llevar aparejados hábitos de cuidado del barrio regenerado también en las vertientes medioambiental y económica, de producción y consumo sostenible.

b. Explorar las posibilidades que ofrece, en la regeneración, la analogía del metabolismo industrial y la analogía del metabolismo urbano.

2. Mostrar una breve panorámica de las normativas sobre regeneración urbana en algunos países europeos en el siglo XXI:

a. Hacer un elenco y una síntesis de las directivas y recomendaciones de la Unión Europea sobre este tema.

b. Estudiar y comparar diferentes tipos de medidas, financiación de la regeneración, mecanismos de apoyo, etc., en algunos países: Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda, España.

c. Detallar el marco normativo previsto en la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: puntos a favor, en contra.

3. Relacionar las intervenciones de regeneración urbana con la cohesión social en las zonas intervenidas

4. Enumerar modelos de participación existentes: saber si hay límites, si la participación se puede dar durante todo el proceso urbanístico o sólo en algunos momentos, si está articulada, si hay elementos que la favorezcan o dificulten; quiénes son los agentes que deben intervenir: los residentes, ciudadanos individuales trabajadores, tejido asociativo, sindicatos, etc.

5. Valorar la necesidad de formación y educación para llegar a unos estilos de vida sostenibles. Posibilidad de incluir aspectos que estimulen la participación ciudadana sostenible en los currículos de formación de la enseñanza primaria y secundaria (empezando por la aplicación en el propio hogar). Estudiar los cambios que ya se están dando en la sociedad, con el uso de las TIC y los nuevos patrones de consumo.

6. Sopesar la necesidad de incorporar una nueva figura al urbanismo en España — fruto de lo tratado en los objetivos anteriores— un técnico especializado que haga de mediador y coordinador entre los diferentes agentes que intervienen en la regeneración urbana, de manera que se estimule la participación y la sostenibilidad.

Los casos de estudio sirven de buenas prácticas y de guía para futuras intervenciones: se puede aprender de sus aciertos, sus errores, oportunidades, procesos, resultados y las posibilidades o no de réplica que tienen.

1.4 Metodología

Desde el inicio de la investigación se ha obtenido información de forma directa a través de observación, estudio de planos, entrevistas, contactos, conversaciones, asistencia a cursos específicos, congresos, foros y visitas de campo a todos los lugares que se estudian en los casos.

Este proceso de investigación primaria ha estado acompañado en todo momento por una investigación secundaria a través de la búsqueda documental, la lectura, el análisis y posterior conceptualización de la información. Me he centrado en literatura científica: artículos de revistas indexadas y otras, libros, actas de congresos, tesis y algunas webs de organismos oficiales o, en los casos de estudio, webs o blogs de los propios barrios, de los arquitectos o de las asociaciones de vecinos. Esta información se ha complementado con algunos vídeos de conferencias, de explicación de los propios proyectos, y seguimiento de noticias de algunos casos de estudio en prensa nacional y extranjera (ej. Rote Flora y su relación con Gamonal y Can Vies).

No se han utilizado otras fuentes digitales como redes sociales, twitter, etc., que podían haber aportado dinamidad y agilidad a la conversación.

Se ha elegido el diseño de esta metodología, priorizando algunas cuestiones, que se han ido concretando a lo largo de la tesis:

1. Unos métodos que ayuden a lograr los objetivos de investigación propuestos:

Por ejemplo, el desarrollo de los conceptos de sostenibilidad en urbanismo, y regeneración, con sus acepciones originales y actuales (cfr. objetivos 1 y 2), requieren una investigación secundaria.

El objetivo 3, relacionar las intervenciones de regeneración urbana con la cohesión social, justifica la realización de entrevistas a personas de las zonas intervenidas, además del recurso a bases de datos estadísticos sobre población, empleo, y las visitas de campo experimentales —con algunas entrevistas— que han permitido comprobar la situación en los años 2014-2016.

El objetivo 4, centrado en la participación y sus métodos, se ha investigado con fuentes primarias, secundarias y, dada la agilidad con que se va desarrollando en España, ha llevado también al recurso a webs, prensa, y entrevistas a agentes de la participación.

La propuesta de educación hacia unos estilos de vida más sostenibles (cfr. objetivo 5), se ha elaborado comparando distintos estudios, eurobarómetros, proyecciones, revisando currícula de estudios de países diferentes y, sobre todo, con la reflexión personal a partir de esos datos.

Finalmente, el objetivo 6 sobre la posibilidad de incorporar una figura de agente de participación en el urbanismo español, se muestra como una carencia, al hacer la revisión de la literatura de otros países, aunque también se evidencia al entrevistar a algunos profesionales españoles que ya están trabajando en esas tareas.

2. El criterio de selección para las entrevistas ha sido la variedad para incluir a distintos grupos de interés o *stakeholders*:

a. Administración pública: responsables de ministerios, de ayuntamientos, etc. Por citar sólo algunos, Eduardo de Santiago, Consejero Técnico de la Subdirección General de Urbanismo en la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento de España, con el que se ha tratado sobre la implantación de la ley 8/2013; M^a Ángeles Izquierdo, Directora General de Gazte-Ekintza entre 1983 y 1992, que tuvo un papel relevante en la administración local de Bilbao, promoviendo la participación de jóvenes en los inicios del proceso de regeneración urbana;

b. Arquitectos y actores de regeneración y participación: p.ej. Isabela Velázquez; Ecosistema Urbano; Paisaje Transversal; Sebastià Jornet, arquitecto del Plan de Regeneración de La Mina; los arquitectos de Carpe Vía y su propuesta de diagnóstico participativo para el barrio de Orba; el estudio de arquitectos Improvistos, ganador del premio Habitat 2014 con el mismo proyecto Orba, etc.

c. Académicos: el doctor Piorkowsky, de la Universidad Bonn, quien me ha aportado la visión macro y microeconómica y la necesidad de provocar cambios en los modelos de consumo y producción para ir hacia unos estilos de vida individuales más sostenibles. En las entrevistas con él, me ha puesto en contacto con el Instituto Wuppertal para el Clima, el Medioambiente y la Energía y con profesionales del Movimiento Transition Towns; el doctor Pardellas, con una propuesta sobre la implantación de este movimiento en la educación primaria, la doctora Susanne Tschirschky, que hizo su tesis sobre la *elitización (gentrification)* alrededor de Hackesche Höfe y en sus visitas posteriores a Berlín ha podido ampliar la información y compartirla; la doctora Plaza que dirigió una de las tesis de regeneración urbana de Bilbao con enfoque urbanístico, etc.

d. Asociaciones de vecinos, residentes, comerciantes, etc. Por ej., se ha hablado con Toni Valero, educador social y coordinador del “Parke” (movimiento

social en el barrio de Orba), por el proyecto de regeneración de Orba quien aportó un punto de vista muy interesante, apoyado en la larga experiencia asociacionista del barrio. También con los gerentes de la promotora de Hackesche Höfe. Se enviaron entrevistas a comerciantes de alrededor de los patios sobre el fenómeno posterior de *elitización*, pero no he recibido respuestas. Se ha hablado también con vecinos de Schwamendingen (Zúrich), elegidos al azar en la oficina de correos y en algunas calles.

Como la metodología principal de la tesis no es la entrevista, sino que se trata de un apoyo a los documentos, el muestreo es pequeño, puntual, en cierto modo aleatorio —se ha entrevistado a personas a las que se ha tenido acceso, aunque se han enviado consultas a otras que no han respondido— y no recibe un tratamiento posterior: se hacen preguntas informales y se recoge lo más significativo para el contenido de la tesis. En algún caso, las entrevistas a pie de calle al público general no concuerdan con la documentación académica en cuanto al alcance de la información y participación pública (p.ej. los residentes o trabajadores de Schwamendingen a los que he preguntado desconocen el proyecto de regeneración IMAGE de hace años y los planes actuales, o lo mismo algunos de los trabajadores de los comercios de Hackesche Höfe respecto al proyecto inicial de mantener los inquilinos iniciales).

3. Como se avanzaba en la Introducción, los siete casos de estudio se han seleccionado con arreglo a los siguientes criterios:

- a. Haber sido galardonados con algún reconocimiento como buena práctica.
- b. No ser excesivamente conocidos (excepto Bilbao y La Mina). Por eso, no se ha buscado que fueran, necesariamente, los más relevantes.
- c. Estudiarlos desde el punto de vista de la participación: algunos han sido estudiados como propuestas de regeneración en general.
- d. Mostrar ejemplos de ciudades españolas y europeas.
- e. Ofrecer un espectro amplio de posibilidades, dificultades, tipos de financiación, puntos de partida, estilos de participación (cooperativa, a la contra, no participación), etc. Se pretende mostrar variedad.
- f. Recoger intervenciones en distintas fases: desde algunas terminadas hace años, hasta otras en ejecución, o incluso en proyecto (sin fecha prevista de inicio).

Prácticamente se han ido tratando a la vez los datos primarios y los secundarios al elaborar la investigación. Con frecuencia, después de recopilar el material

disponible sobre un tema —de manera exhaustiva en distintas bases de datos, bibliotecas e internet— y escribirlo, se ha vuelto a hacer entrevistas puntuales a los responsables o los usuarios que habían proporcionado información, para pedir aclaración de algún punto, si se habían encontrado datos contradictorios o, al menos, susceptibles de diversas lecturas.

La extensión en el tiempo de la redacción (cuatro cursos) también ha hecho necesario ir revisando y actualizando constantemente leyes vigentes, bibliografía, datos, nuevas tesis leídas, etc. Por ejemplo, se ha comprobado que en este intervalo, se han leído en España 2 tesis más sobre regeneración urbana, 79 que incluyen la palabra sostenible y 13 sobre participación ciudadana²¹. La investigación general se ha terminado en abril de 2016, a excepción de tres visitas de campo realizadas entre el depósito inicial en mayo y esta versión de septiembre que incluye las observaciones de los evaluadores externos.

Se trata de una visita a Bilbao, en mayo de 2016, que aporta algunas fotografías y nuevos datos sobre Zorrozaurre; una a Zúrich en julio de 2016, que completa las imágenes y alguna aportación de vecinos de Schwamendingen y, finalmente, una a Berlín en septiembre de 2016, para conocer Hackesche Höfe.

Se ha intentado acotar el estudio al siglo XXI y al ámbito europeo, aunque algunos de los materiales de referencia son de otros continentes, y/o anteriores. Los he incluido por considerar que son puntos de partida indiscutibles en el tema o, en otros casos, por la difusión que han tenido entre el público general, que puede concienciar de la necesidad de la participación y dar pistas sobre la dirección por donde debería encaminarse el nuevo urbanismo.

La documentación utilizada también se ha limitado a la disponibilidad de acceso. Además de internet en abierto, se ha podido trabajar en la Biblioteca Nacional de España, la Biblioteca de la Universidad Politécnica de Valencia, la Biblioteca de la Universidad Politécnica de Madrid, la Biblioteca de la Universidad de Bonn, y se han manejado algunas bases de datos como WOS, plataformas académicas como Academia.edu y la red ResearchGate.net. También se han adquirido libros y se han hecho peticiones directas de artículos a los autores, que habitualmente han respondido con generosidad, salvo en algunos casos en que no han atendido las consultas.

Uno de estos casos ha sido BURA: *British Urban Regeneration Association*, institución indispensable, a mi juicio, para comprender el desarrollo y el éxito y de

²¹ Me refiero, como se explicaba en el Estado del Arte, a tesis recogidas en la base de datos TESEO del Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte, y que incluyen esas palabras en el título.

la regeneración urbana en el Reino Unido, su evolución, etc. No he conseguido contactar directamente con ellos —en su dirección postal o telefónica y en la web no hay datos desde 2010—, pero a través del portal RUDI.net he podido entender lo ocurrido y llegar a otra información de calado. El Consejo de BURA, de acuerdo con sus miembros, procedió a la liquidación voluntaria de la asociación en 2010. Detrás de la decisión, se entrevén desencuentros con el nuevo modo que las autoridades tienen de enfocar el planeamiento, dando mayor importancia al crecimiento económico que al desarrollo sostenible. Por el contrario, hay que señalar que durante muchas décadas, BURA y las autoridades británicas han realizado un trabajo muy bien coordinado. Se tratará más ampliamente al hablar de la Regeneración Urbana en el Reino Unido.

Se han manejado datos estadísticos en cuanto a población, estimaciones de crecimiento, vivienda, etc. En la tesis he comparado la población y las viviendas de España y Alemania, con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y *Statistisches Bundesamt* (DESTATIS), respectivamente. Para población mundial, crecimientos esperados, población urbana y rural, las fuentes principales han sido las estadísticas, proyecciones y estudios de la ONU, recogidos en *United Nations Statistics Division* (UNSTATS) y *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division*.

En la selección de la documentación, he tenido que limitarme también por la lengua: sólo se han manejado documentos en español, catalán, inglés, francés, italiano y alemán (los de esta lengua, con menos fluidez).

Indudablemente, se ha encontrado mucho más material del que se podía estudiar y ha sido difícil elegir qué aspectos se priorizaban y cuáles, aun siendo interesantes y afines al tema, había que dejar. En ese sentido, no puedo decir que el Estado del Arte recoja todo lo escrito o tratado sobre la materia de estudio actualmente: soy consciente de que habrán quedado fuera perspectivas o enfoques interesantes, que podrían hacer enriquecido el trabajo, pero tendrán que desarrollarse en ulteriores investigaciones.

Por tanto, se puede decir que se trata de una metodología cualitativa, que ha seguido una secuencia abierta, no muy lineal, que ha ido entrelazando la elaboración teórica y la investigación más empírica (los casos de estudio). Aunque en otros campos de investigación en ciencias sociales, las aproximaciones cuantitativas dan la impresión de mayor rigor, coincido con Couch, Fraser (2003:9) en que en la investigación de urbanismo, los métodos cuantitativos pueden no ayudar o ser engañosos.

Citando a Ian Masser (1986:15), que recoge unas ideas de Yin de 1982, Couch y Fraser señalan, en el libro anteriormente referenciado, que en estudios internacionales, intersectoriales, donde el contexto (historia, geografía, instituciones, economía y cultura del país) y el fenómeno (en este caso, la regeneración urbana) están entrelazados, la aproximación a través de casos de estudio es muy adecuada:

“Yin ve el estudio de caso como una estrategia de investigación que puede ser comparada a un experimento, una historia o una simulación. Señala que no implica el uso de un tipo particular de técnica de recogida de datos o evidencia. Puede recurrir a evidencias cuantitativas o cualitativas, hacer uso de trabajo de campo, informes verbales, observaciones, a la vez o separadamente. Las fortalezas esenciales de los estudios de caso residen en su capacidad de tener en cuenta al mismo tiempo una gran cantidad de detalles locales como información susceptible de ser comparada, y en su flexibilidad esencial en la práctica”²².

La hipótesis de partida, de que es necesaria la participación en la regeneración urbana ha servido para observar la realidad de la regeneración urbana (en sus múltiples dimensiones), desde esa posición concreta y, sobre todo, interrogarnos sobre el modo en que se podría llevar a la práctica en las circunstancias concretas esa participación.

Como parte de esta metodología cualitativa, los tres conceptos clave: sostenibilidad, regeneración urbana y participación ciudadana, se van desarrollando a medida que avanza la investigación, volviendo sobre ellos y ocupando un lugar muy importante en el trabajo. Es decir, se pretende comprender esas realidades de la manera más amplia posible y para eso se acude a distintos recursos y disciplinas: etimología, sociología, derecho, geografía, economía, significados comunes, incoherencias en la evolución de los términos, etc. Se pretende que la tesis suponga también un avance en la conversación académica sobre esos conceptos.

Por el tema tratado, en que se actúa sobre suelo urbanizado, donde suelen converger intereses de sectores públicos, privados, y el tercer sector, se ha

²² Traducción propia del original inglés: “*Yin sees the case study as a research strategy which can be likened to an experiment, a history, or a simulation. He points out that it does not imply the use of any particular type of evidence or data collection technique. It can draw on both quantitative or on qualitative evidence and make use of fieldwork techniques, verbal reports, and observations, either separately or collectively. The essential strengths of case studies lie in their ability to take account of a large amount of local detail at the same time as generally comparable information, and in their essential flexibility in practice*”. (Masser 1986:15) citado en (Couch, Fraser 2003:10).

procurado la aproximación a los diferentes agentes implicados en la regeneración: las autoridades locales, los arquitectos, los residentes, los trabajadores, los inversores, los constructores, las asociaciones, los abogados, etc. Varias jornadas organizadas por el Colegio de Arquitectos de Valencia y por el Colegio de Arquitectos de Madrid han dado ocasión para estos encuentros.

La información (material gráfico, datos, documentos, etc.) que nos han proporcionado directamente estas personas se ha incorporado al trabajo debidamente referenciada.

Para citar la bibliografía, se ha utilizado la norma ISO 690:213, tal como la presenta el gestor de referencias Refworks.

No incluyo en las referencias bibliográficas los casos en que un autor cita a otro a cuyos documentos originales no he podido acceder; señalo la referencia en nota a pie de página. En esos casos, sigo el trabajo de Sastre, N. y Navarro, C (2015)²³. También incluyo en nota a pie de página los datos obtenidos de las entrevistas personales; la mayoría de las leyes que se citan y las webs, salvo las oficiales que contengan algunos datos muy relevantes (en algunos casos, sí se incluyen en las referencias bibliográficas).

Se ha procurado dar cierta difusión a los resultados parciales obtenidos, a través de la presentación de comunicaciones en cuatro congresos de ámbito internacional:

- a. *PUBLIC PARTICIPATION AND PRIVATE BEHAVIOUR IN THE CITY*. Presentada en “Home and Identity: The Private-Public Nexus Conference”, del 14 al 15 de noviembre de 2012, en Roma (Italia). Università degli Studi Roma Tre.
Multimedia CD. ISBN: 978-09564058-5-2.
- b. *¿ES ADECUADA LA ACTUAL PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA UN URBANISMO SOSTENIBLE? NUEVOS CONCEPTOS EN PARTICIPACIÓN*. Presentada en el XVI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, cuyo título era “Sociedad y Territorio: Nuevos desafíos”, del 1 al 4 de octubre de 2014, en Sintra (Portugal).
ISBN: 978-972-97201-2-3, pp. 265-273.

²³ SASTRE, N. y NAVARRO, C. (2015). “Cómo citar la bibliografía en los trabajos académicos”. Valencia: UPV.
https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/31590/C%C3%B3mo%20citar%20la%20bibliograf%C3%ADa%20en%20trabajos%20acad%C3%A9micos_sept2015.pdf?sequence=17&isAllowed=y, búsqueda de 27/10/2015.

- c. *DOES PUBLIC PARTICIPATION IN URBAN REGENERATION CONTRIBUTE TO SOCIAL COHESION?* Presentada en *World Town Planning Day Online Conference, 5th to 7th November 2014*, cuyo título era *“Equality in the City: Making Cities Socially Cohesive”*. La comunicación se incluyó en el apartado *“Grassroots involvement”*.

- d. *WHEN DOES URBAN REGENERATION SUCCEED? THREE STUDY CASES IN SPAIN*. Presentada en *World Town Planning Day Online Conference, 4th to 6th November 2015*, cuyo título era *“Housing Regeneration: Strengthening Communities”*. La comunicación se incluyó en la sección *“Housing Delivery”*.

SEGUNDA PARTE

SOSTENIBILIDAD

Definiciones

El Informe Brundtland

Desarrollo de la sostenibilidad urbana

Otros aspectos de la sostenibilidad

Urbano vs rural

El acervo urbano

El metabolismo industrial y el metabolismo urbano

Definition

Brundtland Report

Development of Urban Sustainability

Other aspects of Sustainability

Urban vs rural

The Urban Acquis

The Industrial Metabolism and the Urban Metabolism

2 PARTE. SOSTENIBILIDAD URBANA

Objetivos de la investigación

Este capítulo amplio se corresponde con el objetivo de investigación número 1, que busca desarrollar el concepto de sostenibilidad en urbanismo, partiendo de la definición original y la comprensión posterior que incluye las vertientes económicas, sociales y medioambientales del desarrollo.

Se podría decir que la línea argumental es temporal: la definición; el hito del Informe Brundtland; el papel creciente que las ciudades juegan en el logro de la sostenibilidad y cómo las analogías del metabolismo industrial y el metabolismo urbano se pueden aplicar a la consecución de la sostenibilidad en la regeneración urbana. De esta manera, el último apartado enlaza con el siguiente capítulo.

Introducción

Nos movemos en un marco relativamente reciente: la primera definición que incluyo relacionada con el cuidado del hombre sobre la biosfera data de 1980 y, a partir de ahí y, especialmente desde 1987, la preocupación es exponencial. Se podría decir que la sostenibilidad se está convirtiendo en una inevitabilidad del sistema (Gaja Díaz 2005b:73).

El Informe “Nuestro Futuro Común” —Brundtland— se estudia a fondo haciendo hincapié en que las recomendaciones lleguen a los ciudadanos; de esta manera, se une con los otros dos conceptos estudiados en la tesis.

El capítulo sigue con una exposición de lo que está promoviendo la Unión Europea en relación a sus ciudades: objetivos, programas, financiación y, en concreto, lo relativo a la regeneración urbana, que está en primera línea en el logro de sus objetivos de sostenibilidad. Se desarrolla ampliamente el Acervo Urbano.

Al final haré una breve reflexión sobre por qué se ha ido perdiendo la dimensión social de la sostenibilidad y sugeriré modos de ponerla en valor: creación de puestos de trabajo, sentido de pertenencia de los habitantes, etc., que suele llevar aparejados hábitos de cuidado del barrio regenerado, también en las vertientes medioambiental y económica de producción y consumo sostenible. También se plantea si haría falta una formación adicional y educación ciudadana para llegar a habitar en edificios de consumo energético casi 0 en 2020, como propone la UE.

2.1 Definiciones

Conservación

“La gestión del uso humano de la biosfera para que pueda producir el mayor beneficio sostenible para las generaciones presentes a la vez que se mantenga su potencial para cubrir las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Por tanto, la conservación en positivo incluye la preservación, mantenimiento, uso sostenible, restauración y mejora del ambiente natural” (IUCN 1980).

La Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza se había creado en 1948 en Fontainebleau, con la participación de 18 gobiernos, 107 instituciones y el apoyo de la UNESCO. En 1956 cambió la palabra Protección por Conservación, para expresar mejor que el foco de su actuación estaba en el hombre y no en los animales, y que no tenía una actitud defensiva, sino integradora de la naturaleza en el conjunto de las inquietudes humanas (Christoffersen 1997:60). Desde entonces, se le conoce con ese nombre: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

De hecho, el *rationale* de la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza era mantener un diálogo abierto con los promotores del desarrollo humano y logró despertar gran interés y atraer fondos internacionales para llevarlo a cabo.

En esta definición de «conservación» encontramos el antecedente directo de la definición más conocida de «desarrollo sostenible». La “Comisión Brundtland” — llamada así por el apellido de la presidenta de la comisión— conocía la Estrategia citada y supo integrar parte de su formulación en el nuevo concepto (Christoffersen 1997:60, Real Giménez 2010:1).

Desarrollo sostenible

La definición más aceptada comúnmente es la de la Comisión Brundtland:

“Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:23).

Esta definición generó un amplio debate sobre su contenido exacto, y hay un acuerdo amplio sobre los conceptos subyacentes en la misma (Wheeler 2000, Conroy 2006, Saha 2009, Hurley 2009, Portney 2013), que han incorporado las

definiciones posteriores. En cualquier caso, hay más de doscientas definiciones (Agudelo-Vera et al. 2011:2296) y citamos aquí sólo algunas:

En 1990, el economista americano Herman Daly, que trabajó en el Banco Mundial en políticas relacionadas con el desarrollo sostenible, lo definía como *un proceso en el cual el desarrollo cualitativo es mantenido y prolongado mientras el crecimiento cuantitativo de la economía se va constriñendo por las capacidades del ecosistema de regenerar las materias primas y de absorber los residuos consecuencia de la economía humana* (1990)²⁴.

En 1991, la Unión Mundial para la Conservación²⁵ acuñó estas expresiones, que añaden cuestiones fundamentales:

“El desarrollo sostenible consiste en mejorar la calidad de vida humana viviendo dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte”.

“El desarrollo sostenible consiste en un proceso de mejora económica y social que satisfaga las necesidades y los valores de todos los grupos implicados, manteniendo al mismo tiempo opciones futuras y conservando los recursos y la diversidad de la naturaleza” (Real Giménez 2010:1).

Esta última definición incluye los tres ámbitos de desarrollo, aunque el esquema de los tres pilares del desarrollo sostenible comúnmente aceptado ahora fue propuesto por el profesor nacido en Sri Lanka, Munasinghe —que compartió años después el Nobel con Al Gore— en 1993, al distinguir entre sostenibilidad medioambiental, económica y social. La primera apunta hacia la conservación de los sistemas soporte de la vida (tanto como fuentes de recursos, como destino o depósito de residuos); la sostenibilidad económica se refiere al mantenimiento del capital económico; la acepción social es definida como el desarrollo del capital social, en el sentido que más adelante recoge, entre otros, el libro *Bowling Alone*

²⁴ Traducción propia del original inglés: “*a process in which qualitative development is maintained and prolonged while quantitative growth in the state of the economy becomes increasingly constrained by the capacity of the ecosystem to perform over the long-run two essential functions: to regenerate the raw material inputs and to absorb the waste output of the human economy*”.

²⁵ World Conservation Union, heredera de la antigua Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, aunque sigue manteniendo las siglas IUCN.

(Putnam 2000)²⁶. El desarrollo sostenible es el concepto integrador de los tres anteriores (Castro Bonaño 2009:93).

Elkington (1994, 1997) adaptó el concepto de “*Triple Bottom Line*” (triple economía) al desarrollo sostenible, que trata de racionalizar el desarrollo que promueve el crecimiento económico, pero mantiene la inclusión social y minimiza el impacto ambiental (Colantonio, Dixon 2011:19).

Junto a esas definiciones, hay un acuerdo general de que las tres dimensiones no han sido igualmente priorizadas en el discurso de la sostenibilidad (Drakakis-Smith 1995), no sólo porque el desarrollo sostenible nació de la sinergia entre el emergente movimiento ambiental de los años 60 del pasado siglo y el de los abogados de las “necesidades básicas” de los 70, sino porque es muy difícil medir la naturaleza intangible de los aspectos sociales (Colantonio, Dixon 2011:20). Por eso, se puede decir que hasta bien entrados los 2000, no se ha empezado a potenciar más ese aspecto.

Este esquema tradicional a veces se completa con un cuarto pilar²⁷ con contenido variado: la gobernanza o la democracia participativa (que sería común a los tres anteriores), o la cultura (que incluye a veces la educación, la salud, etc.), (Comisión Europea 2007, CEMAT 2010).

La Declaración de Ljubljana de 2003, lo define así: “El desarrollo sostenible no es sólo un asunto medioambiental. Hay acuerdo sobre los tres aspectos del desarrollo sostenible: sostenibilidad económica, sostenibilidad medioambiental y sostenibilidad social. Lo primero implica crecimiento económico y desarrollo, lo segundo incluye la integridad del ecosistema y la atención a la capacidad de carga y a la biodiversidad, mientras que lo último incluye valores como la equidad, el empoderamiento, la accesibilidad y la participación. Además de esos tres

²⁶ Por poner sólo un ejemplo, Putnam dice al mostrar sus conclusiones, que según 14 indicadores, el capital social nos hace más inteligentes, más sanos, más seguros, más ricos, y más capaces de gobernar una democracia justa y estable. Traducción propia del original inglés “*I present that social capital makes us smarter, healthier, safer, richer, and better able to govern a just and stable democracy*”, p. 290.

²⁷ Traducción propia del original francés: “*Ce schéma traditionnel est parfois complété avec un quatrième pilier: la démocratie participative ou gouvernance, celle-ci pouvant aussi être un thème commun aux trois piliers. Enfin d’autres encore ajoutent comme 4ème pilier la culture (et l’éducation). Cependant cette représentation n’empêche pas les media de présenter, quasiment tous sans exception (y compris bien sûr Le Monde), le développement durable dans la rubrique Environnement, comme un volet de l’environnement, comme une approche transversale de l’environnement.*” <http://www.suden.org/fr/developpement-urbain-durable/developpement-urbain-et-amenagement-durables/>, búsqueda 1/03/2015.

componentes, los Principios Guía para el Desarrollo Sostenible Territorial del Continente Europeo introducen una cuarta dimensión: la de la sostenibilidad cultural” (CEMAT 2010:17)²⁸.

La Declaración de Ljubljana explicita qué significa la sostenibilidad social, con cuatro aspectos muy importantes y que bien podrían haberse cuantificado en unos indicadores, como se ha hecho, por ejemplo, en algunos países con los aspectos medioambientales. Como se ve, el Consejo de Europa quiere que la participación vaya incluida en la sostenibilidad social, aunque también se percibe la dificultad de concretar el contenido y el alcance de la misma. Además, esta definición incorpora el cuarto pilar cultural, que consideramos también básico, por la interrelación con el resto: la cultura hace referencia a de dónde venimos, al origen, y es importante contar con ella para proyectar el futuro.

La Unión Europea define el desarrollo sostenible en su glosario²⁹ y manifiesta el compromiso no sólo europeo, sino mundial por alcanzarlo:

“El desarrollo sostenible es un proceso que tiene por objeto conciliar el desarrollo económico con la protección de los equilibrios sociales y medioambientales.

La integración de las cuestiones medioambientales en la definición y en la aplicación de las demás políticas europeas (energética, de la investigación, industrial, agrícola, etc.) es esencial para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible. Dicho principio, introducido por el Tratado de Maastricht y la Cumbre de Cardiff en 1998, ha sentado las bases de una acción coordinada sobre el plan europeo.

A continuación, en mayo de 2001, la Unión Europea adoptó una estrategia en favor del desarrollo sostenible, que se revisó en 2006 para solucionar las

²⁸ La Declaración de Ljubljana se produce en el marco de la 13 Conferencia de Ministros del CEMAT (Ministros de Ordenación del Territorio), del Consejo de Europa, en septiembre de 2003. La traducción del original inglés es nuestra: “*Sustainable development is not just an environmental issue. Three aspects of sustainable development have been agreed upon: economic sustainability, environmental sustainability and social sustainability. The first implies economic growth and development, the second includes ecosystem integrity and attention to carrying capacity and biodiversity whilst the latter includes values such as equity, empowerment, accesibility and participation. In addition to these three components, the Guiding Principles for Sustainable Development of the European Continent introduced a fourth dimension: that of cultural sustainability*”. Disponible en http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/ConfMinist1-15/13eDeclarationLjubljana_en.asp, búsqueda de 21/2/2014.

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/sustainable_development_es.htm, búsqueda de 21/2/2014.

deficiencias detectadas y darle un nuevo impulso. La alianza mundial por el desarrollo sostenible, adoptada por la Comisión en 2002, le imprimió, por otro lado, una dimensión externa.

De ahora en adelante, el Tratado de Lisboa incluye el desarrollo sostenible entre los objetivos perseguidos por la Unión Europea (artículo 3 § 3 del Tratado de la Unión Europea).

Se podría aportar también la definición que dio Werner Hediger en 1999 que según Castro Bonaño (2009:94) sintetiza los criterios básicos contenidos en la mayoría de las definiciones: *“el desarrollo sostenible plantea un reto para el cambio global y local que ha de conjugar los requisitos interdependientes de la eficiencia económica, la equidad social y la estabilidad ecológica”*.

Sostenibilidad urbana

Es un concepto menos desarrollado. De hecho, es difícil encontrar la definición: no está en la 22 Edición del Diccionario de la RAE (2001)³⁰, ni en Wikipedia (versión española, inglesa, alemana o italiana). La encontramos en la versión francesa de Wikipedia³¹:

“El urbanismo ecológico o urbanismo sostenible es una nueva forma de aprehender la relación de lo urbano con la naturaleza. Es un urbanismo más respetuoso con el medioambiente al utilizar nuevos métodos constructivos, nuevos materiales, nuevas formas de movilidad en la ciudad, dando más espacio a la naturaleza como sinónimo de calidad de vida... La noción de sostenibilidad remite al imperativo de conciliar, en el urbanismo, el bienestar, la equidad y la cohesión social, el desarrollo económico con el respeto al marco natural. Existen numerosas variantes en este tipo de urbanismo”.

La voz francesa «urbanismo sostenible» incorpora, además, un aspecto interesante para este estudio, el de la participación: “Este urbanismo se valora

³⁰ Ni en la versión digital que incluye las enmiendas introducidas hasta el 2012.

³¹ Traducción propia a partir del original: *“L’urbanisme écologique ou urbanisme durable est une nouvelle façon d’appréhender le rapport de l’urbain à la nature. Il se veut ainsi plus respectueux de l’environnement en utilisant de nouvelles méthodes de constructions, de nouveaux matériaux, de nouveaux modes de déplacements, pour une ville donnant plus de place à la naturalité comme élément de qualité de vie... La notion de durabilité renvoie à l’impératif de concilier, dans l’urbanisme, le bien-être, l’équité et la cohésion sociales et le développement économique avec le respect du cadre naturel. Il existe de nombreuses variantes au sein même de ce type d’urbanisme”*.

En http://fr.wikipedia.org/wiki/Urbanisme_écologique, búsqueda 1/03/2015.

positivamente y se inscribe generalmente en un marco más amplio de desarrollo sostenible y de democracia participativa”³².

Es decir, se parte de que para alcanzar la sostenibilidad urbana, además de una visión holística hace falta una participación amplia de los ciudadanos. De nuevo nos encontramos con ese cuarto pilar antes mencionado.

En la web divulgativa que la compañía Siemens³³ tiene para estimular a los jóvenes a desarrollar una carrera en ingeniería o tecnología, encontramos material abundante sobre el tema y otra definición clara y completa:

“La sostenibilidad urbana es la idea de una ciudad que puede organizarse sin excesiva dependencia del territorio circundante y es capaz de abastecerse con fuentes renovables de energía. El objetivo es crear la menor huella ecológica y producir la menor cantidad de polución posibles, hacer un uso eficiente del suelo, el compostaje de materiales utilizados, reciclar o convertir los residuos en energía, y hacer que la contribución global de la ciudad al cambio climático sea mínima”.

La Unión Europea incorpora con naturalidad el concepto de sostenibilidad urbana, especialmente a partir de la Carta de Leipzig sobre las Ciudades Europeas Sostenibles (2007), que se estudiará más adelante³⁴.

³² Op. cit. “*Cet urbanisme se veut vertueux et s’inscrit généralement dans une volonté plus large de développement durable et donc de démocratie participative*”. Traducción propia.

³³ Traducción propia a partir del original inglés: “*Urban sustainability is the idea that a city can be organised without excessive reliance on the surrounding countryside and be able to power itself with renewable sources of energy. The aim of this is to create the smallest possible ecological footprint and to produce the lowest quantity of pollution possible, to efficiently use land, compost used materials, recycle it or convert waste-to-energy, and to make the city’s overall contribution to climate change minimal*”.

https://www.siemens.co.uk/education/pool/teachers/crystal/downloads/what_is_urban_sustainability_v1.pdf, búsqueda 1/03/2015.

³⁴ Cfr. p.91.

2.2 El Informe Brundtland, 1987

Este informe supone un hito y, a la vez, es el punto de partida para conseguir el desarrollo sostenible en el mundo. Además de las directrices para lograrlo, incluye un interesantísimo capítulo final, sobre el desafío urbano.

Se entresacan los aspectos del informe más cercanos a esta investigación, es decir, los que aluden a la participación de los ciudadanos en la consecución de la sostenibilidad. Hago notar que entre los veintidós miembros de la comisión encargada no había ninguno español, quizás por eso sus recomendaciones se han desarrollado a un nivel más lento en nuestro país, comparando con otros países de nuestro entorno, como ponen de manifiesto los Eurobarómetros “Actitudes de los Ciudadanos Europeos hacia el Medioambiente”, que estudiaremos más adelante (Comisión Europea 2008, Comisión Europea 2011b, Comisión Europea 2014a).

Como el informe abre muchos cauces, intento introducir sólo algunos breves comentarios indispensables en el cuerpo del texto y hacer una reflexión sintética al final, para no perder la unidad del texto escrito en 1987.

“La Comisión ha acabado su trabajo. Pedimos un esfuerzo común y nuevas normas de comportamiento a todos los niveles y en el interés de todos. Los cambios de actitudes, de valores sociales y de aspiraciones a los que insta el presente informe dependerán de las amplias campañas de educación, debates y participación pública que se lleven a cabo³⁵.”

Para este fin lanzamos un llamamiento a los grupos de “ciudadanos”, a las organizaciones no gubernamentales, a las instituciones educacionales, a la comunidad científica. Todos ellos han desempeñado un papel indispensable en la creación de la conciencia pública y en los cambios políticos del pasado. Todos ellos desempeñarán un papel capital para colocar al mundo en los carriles de un desarrollo sostenido y echar los cimientos de Nuestro Futuro Común” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:14-15).

³⁵ Se veía importante que el Informe de la comisión Brundtland tuviera un buen plan de difusión e información y llegara a las personas, instando incluso a cambiar los comportamientos. Según el Eurobarómetro 365, los españoles se sienten peor informados en materia medioambiental que el resto de los europeos (un 46% dice estar bien informado, frente al 60% UE27, y un 53% mal informado frente al 38% UE27).

“El mandato de la Comisión le señala tres objetivos: reexaminar las cuestiones críticas del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para encararlas; proponer nuevas formas de cooperación internacional acerca de estas cuestiones que influyeran las políticas y acontecimientos en la dirección de los cambios que hacen falta; y aumentar el nivel de comprensión y compromiso para la acción por parte de los individuos, las organizaciones voluntarias, el mundo de los negocios, los institutos y los gobiernos” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:18).

El desarrollo sostenible, tal como se prevé en la Comisión, **pasa por aumentar el nivel de comprensión y de compromiso para la acción** de individuos, organizaciones voluntarias, empresas, institutos y gobiernos: se cuenta con la implicación, la participación de la sociedad, empezando por la actitud personal hasta llegar a los gobiernos. Me parece que este aspecto está poco desarrollado a nivel horizontal y vertical; quizás hay comprensión del tema, pero detecto que en España, al menos, puede faltar compromiso para la acción a nivel individual, y el compromiso de instituciones y empresas es muy desigual.

“La satisfacción de las necesidades esenciales exige no sólo una nueva era de crecimiento económico para las naciones donde los pobres constituyen la mayoría, sino la garantía de que estos pobres recibirán la parte que les corresponde de los recursos necesarios para sostener ese crecimiento. Contribuirán a tal igualdad los sistemas políticos que aseguren la efectiva participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones en el plano nacional y una mayor democracia en la adopción de decisiones a nivel internacional.

El desarrollo duradero a nivel mundial exige que quienes son más ricos adopten modos de vida acordes con medios que respeten la ecología del planeta, por ejemplo.” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:23). Expresado de otro modo más recientemente: “La inequidad no afecta sólo a individuos, sino a países enteros, y obliga a pensar en una ética de las relaciones internacionales. Porque hay una verdadera «deuda ecológica», particularmente entre el Norte y el Sur, relacionada con desequilibrios comerciales con consecuencias en el ámbito ecológico, así como con el uso desproporcionado de los recursos naturales llevado a cabo históricamente por algunos países” (Francisco 2015:42).

El párrafo del Informe contiene otros dos elementos importantes: para lograr la igualdad en la distribución de riquezas, la Comisión recomienda ir hacia sistemas políticos que aseguren la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Se supone que los sistemas democráticos garantizan esta participación y que hay instrumentos que sirven para aportar algo de riqueza a los más

desfavorecidos (p.ej., la decisión de donar el 0,7% del IRPF en España a ONG o proyectos sociales), pero los programas de los partidos políticos no suelen incluir la distribución de la riqueza hacia los países pobres, o el compromiso con ellos, más si ese compromiso implica el segundo elemento: cambios en los estilos de vida, para que sean acordes con los recursos disponibles en los propios países y no carguen una deuda ecológica sobre otros.

¿Qué alcance ha tenido esto en estos veintinueve años?: Ha aumentado el reciclaje, la separación de basuras, la introducción de la iluminación de bajo consumo y de leds, la preocupación por el mayor uso de las energías renovables frente a las fósiles, la investigación en tecnología para abaratar la transformación en energías renovables, los coches eléctricos, híbridos, el empeño en las campañas por el transporte público, el aumento del uso de la bicicleta (incluso de alquiler) en grandes ciudades, etc.

¿Es suficiente?

“Toda nueva era de crecimiento económico debe, por tanto, utilizar menos energía que en el pasado. Las políticas de eficiencia energética deben ser la punta de lanza de las estrategias energéticas nacionales de desarrollo duradero, y es amplio el margen de mejoramiento en este sentido. Se pueden rediseñar los aparatos modernos de manera que presten el mismo volumen de servicios con el consumo de sólo dos tercios o aun la mitad de la energía que se necesita para hacer funcionar los equipos tradicionales” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:29).

“La eficiencia energética sólo puede comprar tiempo mientras se desarrollan medios de bajo consumo de energía basados en fuentes renovables, que deberán constituir el fundamento de la estructura energética mundial durante el siglo XXI” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987:29).

El avance en el interés por las fuentes de energía renovables es indudable: sólo en 2014 se celebraron en España seis grandes Ferias internacionales sobre el tema³⁶:

—EWEA, Barcelona, 10-13 de marzo: Europe’s Premier Wind Energy Event. EWEA, organización líder en la industria eólica organizó su evento anual en Barcelona, antes del Consejo Europeo donde los jefes de estado y gobierno de la Unión discutirían los objetivos energéticos para 2030. Asistencia de unas 10.000

³⁶ Datos extraídos de *Energética International*, número 4, March 2014, Year XIV, p.6.

personas³⁷. Entre otras cosas, en EWEA han propuesto un objetivo de 30% de energías renovables en 2030 (frente al 27% de la UE³⁸).

—EHEC, Sevilla 12-14 de Marzo: European Hydrogen Energy Conference.

—BIOPTIMA, Jaén 2-4 de Abril.

—GENERA, Madrid 6-8 Mayo. Feria internacional de Energía y Medio Ambiente.

—TECMA, Madrid 11-13 Junio.

—EXPOBIOMASA, Valladolid, 21-23 Octubre.

Pero, como se verá más adelante, el interés viene, sobre todo, incentivado por el cumplimiento de las Directivas de la Unión Europea.

Volviendo al documento programático, Nuestro Futuro Común plantea algunas de las líneas por las que debe ir la sostenibilidad hoy. Se resumen en un cuadro las que tienen aplicación más directa en nuestro trabajo:

1) La difusión de los mensajes (mediante la educación, debates y campañas de participación) para provocar cambios en las actitudes y el comportamiento a todos los niveles.

2) Se hace un llamamiento a los grupos de ciudadanos ONG y la comunidad científica y educativa, a los que se les pide:

a) que reexaminen cuestiones críticas,

b) que formulen propuestas y

c) que aumenten el nivel de comprensión y compromiso para la acción propio y del resto de la sociedad.

3) Que los países promuevan políticas de eficiencia energética y de uso de energías renovables.

4) Buscar mecanismos que aseguren la distribución justa de la riqueza.

5) Los países ricos deben adoptar modos de vida sostenibles.

³⁷ Op. Cit, p.24

³⁸ Consejo Europeo del 23 y 24 de octubre de 2014. Conclusiones I, 3; pág. 5. EUCO, 169/14.



Figura 1: Líneas de avance en participación en el Informe Brundtland

Fuente: Elaboración propia

Me parece que, a nivel general, se está trabajando en los tres primeros aspectos, pero queda mucho por hacer en los dos últimos a nivel de los países más avanzados. En la tesis trataremos de ver la evolución de la participación, que afecta también al compromiso y a los hábitos de consumo individuales.

2.3 Desarrollo de la sostenibilidad urbana

La sostenibilidad es uno de los conceptos más prominentes a comienzos del siglo XXI (Saha, Paterson 2008, Saha 2009, Hurley 2009) y uno de los temas que más interés ha suscitado en los últimos años cuarenta años. Aplicada al ámbito urbano, selecciono algunos estudios que han ido aportando luz y desarrollando la definición inicial de “Nuestro Futuro Común”.

El urbanismo es un punto clave en la sostenibilidad por el papel que juega el urbanista en crear una visión global para una comunidad que va a residir en un determinado lugar físico (Hurley 2009:6): de sus decisiones dependerá el estilo de vida más o menos sostenible de la comunidad (al menos, la posibilidad de lograrlo).

En 1996, Campbell, ofrecía varias visiones complementarias de la noción de desarrollo sostenible. Se destacan algunas como referentes: *“avanzar hacia prácticas sostenibles en una progresión evolutiva, en desarrollo”* (:304); *“sostener, simultáneamente y en equilibrio, estos tres sistemas (se refiere a la economía-Economy, lo social-Equity y lo ambiental-Environment) a veces competidores y a veces complementarios”* (:304); en una tercera aproximación, *“conseguir la sostenibilidad total transversalmente en todos los sectores o lugares requiere una reestructuración y redistribución tan compleja que el único camino posible para la sostenibilidad global es la consecución de una acumulación larga de avances específicos en la industria y a nivel local”*(:304) y, finalmente, incluyendo el concepto de reproducción como fomento de la revitalización, *“la habilidad de un sistema para reproducirse en el largo plazo”* (:306)³⁹.

³⁹ Traducción propia del original inglés, del artículo citado: *“Our purpose, then should be to move further towards sustainable practices in an evolutionary progression”*; *“The goal for planning is therefore a broader agenda: to sustain, simultaneously and in balance, these three sometimes competing, sometimes complementary systems”*; *“To achieve complete sustainability across all sectors and/or all places, however, requires such complex restructuring and redistribution that the only feasible path to global sustainability is likely to be a long, incremental accumulation of local and industry specific advances”*. *“The long term ability of a system to reproduce”*.



Figura 2: Triángulo del urbanista de Campbell
Fuente: (Campbell 1996)

Campbell explica el equilibrio entre las tres E en su famosa imagen del triángulo del urbanista, en la que pone de manifiesto la dificultad de conseguirlo, pues un objetivo sale a costa o en detrimento de los otros. Los conflictos son de «propiedad», cuando se intenta el crecimiento económico y la cohesión social; de «desarrollo», al tratar, por un lado, de lograr cohesión social y, por otro, de preservar el medioambiente y, en tercer lugar, de «recursos» si se quiere tener en cuenta a la vez el crecimiento económico y la protección medioambiental (Campbell 1996:298-299).

Campbell argumenta entonces que el rol del urbanista —él lo llama planificador, *planner*— es de mediación entre los distintos aspectos que compiten en la sostenibilidad y eso supone encontrar maneras de apoyar “las tres E” más que desarrollar unas en contra de otras (Campbell 1996:305, Hurley 2009:10).

El concepto de mediación ya era corriente en Estados Unidos desde los años 70 del pasado siglo, por el “*Advocacy Planning*” de Davidoff que veremos más adelante. En el siglo XXI, es un perfil profesional que se empieza a entrever como una novedad necesaria para los procesos de urbanismo de España.

Es interesante la parte central del triángulo con los tres adjetivos del desarrollo sostenible: verde, rentable y justo, que sintetizan perfectamente, a nuestro entender, lo que se pretende lograr equilibradamente. De alguna manera, no sería sostenible si fuera injusto, no viable o contaminante o si fallara alguno de los tres.

La Comisión Mundial del Medioambiente y Desarrollo (WCED), reconocía también que el imperativo económico convencional de maximizar la producción

económica debe ir a la par con el imperativo ecológico de proteger la biosfera, y con el imperativo de equidad social de minimizar el sufrimiento humano (Berke, Conroy 2000:22), es decir, las decisiones se tendrían que tomar siguiendo esos tres criterios.

Este artículo de Campbell ha servido como guía base para definir la sostenibilidad y como foco de muchos estudios posteriores, e.g (Berke, Conroy 2000, Chifos 2007, Saha, Paterson 2008). El “triángulo” se ha usado para medir cómo las áreas urbanas buscan el equilibrio al promover el desarrollo sostenible.

Al hablar de las ciudades que promueven la sostenibilidad o de los planes urbanísticos sostenibles, Campbell reconoce que los impactos de las ciudades sobrepasan sus límites y, por tanto, las ciudades tienen que entender que los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones regionales, el planeamiento participativo, el consenso en la edificación y la educación juegan papeles fundamentales en los esfuerzos por lograr la sostenibilidad (Wheeler 2000:138-139, Hurley 2009:12).

Volvemos a ver cómo interviene la participación, los movimientos sociales y la educación en la consecución de la sostenibilidad, en la línea de lo que “Nuestro Futuro Común” preconizaba: si las políticas no van acompañadas por un seguimiento de la sociedad, de los usuarios (que se traduce en unos cambios de comportamiento), es imposible lograr un urbanismo sostenible.

Años después del artículo de Campbell, en 2000 Philip Berke y Maria Manta Conroy definían el desarrollo sostenible como “un proceso dinámico en el cual las comunidades anticipan y acomodan las necesidades de las actuales y las futuras generaciones en formas que reproducen y equilibran los sistemas sociales, económicos y ecológicos locales y enlazan las acciones locales con las preocupaciones globales” (:23)⁴⁰. Sintetizan en esta definición lo que consideran las cuatro características clave (siguiendo a otros autores): reproducción, equilibrio, la unión de preocupaciones locales y globales y el proceso dinámico. Toman en su definición, la expresión ya acuñada por entonces “Think Globally, Act Locally”.

Berke y Conroy desarrollaron un índice que podía guiar a los gobiernos locales a la hora de promover la sostenibilidad en sus municipios. Evaluaron treinta planes

⁴⁰ Traducción propia del original inglés: “*Sustainable development is a dynamic process in which communities anticipate and accommodate the needs of current and future generations in ways that reproduce and balance local social, economic, and ecological systems, and link local actions to global actions*”.

municipales americanos de acuerdo con seis criterios de sostenibilidad y concluyeron que:

—La inclusión explícita de ideas de desarrollo sostenible en el plan no se traducían directamente en una mayor promoción de esas ideas;

—los planes evaluados carecían de equilibrio entre “las tres E” (entre otros motivos, porque no promovían suficientemente la cohesión social ni se propiciaba un sentimiento de comunidad, identidad o pertenencia que, a juicio de los investigadores, asegura la protección del lugar) y,

—los planes no incluían nuevas propuestas ni áreas que podían incorporar nuevas técnicas de sostenibilidad: se quedaban en conceptos más bien tradicionales (Berke, Conroy 2000:23).

Además comprobaron que ese sistema de medición evidenciaba una falta de participación directa por parte de la comunidad. Por eso, en un estudio posterior (Conroy, Berke 2004:1382) que analizaba 115 comunidades locales, concluyeron que cuando los planes elaborados por el estado eran obligatorios, aumentaba el alcance de la participación pública y, a su vez, la actitud positiva y de confianza en la población incrementaba la probabilidad de incorporar al plan los ideales de sostenibilidad.

En este estudio, identificaron tres factores importantes al analizar los esfuerzos que hace una ciudad en sostenibilidad: primero, tener un documento de planeamiento; segundo, incorporar y comprometer al público en el proceso de planeamiento, y tercero, que haya cambios en el comportamiento de la población (Conroy, Berke 2004:1393-1394). Estos factores por sí solos no dicen todo, porque no contemplan las iniciativas individuales de sostenibilidad, pero sí son indicadores.

Más adelante, Saha y Peterson definían la sostenibilidad así: “El movimiento hacia la sostenibilidad está cambiando los patrones de producción y consumo (esto es... todas las formas en que vivimos, trabajamos y actuamos, en todos los niveles de la actividad humana: instituciones, empresas, hogares e individuos) de una manera más sensible a lo ecológico, económicamente solvente y más justa socialmente” (Saha, Paterson 2008:8)⁴¹.

⁴¹ Traducción propia del original inglés: “*Our working definition of “**Movement towards sustainability**” is changing patterns of consumption and production (that is... all the ways we live, work and play at all levels of human activity-institutions, firms, households and individuals) in a more ecologically sensitive, economically sound and socially just manner*”.

Esta definición aterriza el concepto en el individuo, apelando a su estilo de vida, pasando, por supuesto, por los niveles superiores de organización. Y, como se ha visto en anteriores definiciones, están claros los tres pilares: ecológico, económico y social. Me apoyo en ella para explicar más adelante algunos aspectos de la producción y consumo sostenible, en lo referente al comportamiento ciudadano y el modo de participar individualmente.

En 2008, publicaron los resultados del estudio que estaban haciendo desde 2006 en 353 ciudades americanas para analizar el nivel de compromiso de los gobiernos locales con la sostenibilidad en el planeamiento y, sobre todo, si se conseguía el equilibrio entre “las tres E”. El estudio recogía las siguientes preguntas: si las ciudades adoptan el desarrollo sostenible en un marco amplio de desarrollo; qué tipo de iniciativas de sostenibilidad adoptan los gobiernos locales; si se hace el mismo esfuerzo para promover el medioambiente, la economía y la cohesión social o si se impulsa un extremo más que los otros y, finalmente, cuáles son los mayores obstáculos para adoptar e implementar las iniciativas de sostenibilidad (Saha, Paterson 2008:21, Hurley 2009:23).

En ese estudio encontraron que la mayoría de las iniciativas de sostenibilidad estaban enfocadas a la preservación del medioambiente, seguidas de algunas medidas económicas; la cuestión social apenas estaba desarrollada (Saha, Paterson 2008:31, Hurley 2009:23). Finalmente, aportaron un sistema de medición de la sostenibilidad en las ciudades, que serviría para comparar ciudades y sus políticas en torno a este tema: este instrumento es considerado por los investigadores como un elemento importante para el público general y los ciudadanos que viven en las ciudades, pues les permite comprobar si los esfuerzos en sostenibilidad de sus gobiernos locales son genuinos (Hurley 2009:25).

Lo difícil es encontrar un sistema bien establecido de medición de la sostenibilidad. Hay algunos índices para las ciudades: Campbell, Berke y Conroy, Portney, Jepson, Conroy, Chifos, Saha y Paterson, por citar sólo algunos (Hurley 2009:26-28); es muy conocido el sistema LEED de sostenibilidad de edificios⁴² y, más recientemente, y a nivel regional, se ha creado la marca VIVECOAM del Colegio de Arquitectos de Madrid.

⁴² LEED es el acrónimo de *Leadership in Energy & Environmental Design*. Se trata de un sistema de certificación de edificios sostenibles, desarrollado por el Consejo de Construcción Verde de Estados Unidos (US Green Building Council). Está compuesto por un conjunto de normas sobre la utilización de estrategias encaminadas a la sostenibilidad en todo tipo de edificios, que reconoce la construcción de espacios responsables con el medio ambiente, y cuyo diseño permite el uso eficiente de los recursos naturales. <http://www.usgbc.org/leed>, búsqueda de 17/1/2015.

Un sistema interesante de medición es pulsar la percepción de esta cuestión que tienen los ciudadanos. La Comisión Europea publica periódicamente Eurobarómetros con los resultados de las encuestas sobre determinados temas y en 2008 lanzó el Eurobarómetro Especial n. 295, “Actitudes de los Ciudadanos Europeos hacia el Medioambiente”, de más de 125 páginas, a partir de una encuesta realizada en 27 países de la UE entre noviembre y diciembre de 2007, que respondieron cerca de 27.000 personas (Comisión Europea 2008).

La encuesta se centraba en cuatro temas: las actitudes generales hacia el medioambiente, la relación personal con el medioambiente (actitudes y comportamiento), la opinión sobre las políticas medioambientales y la información medioambiental.

En el año 2007, se había generalizado una mayor sensibilidad en materia ambiental, concretada en dos aspectos: la necesidad de dar respuesta global a los problemas globales y la mayor conciencia de los ciudadanos respecto a los efectos del medioambiente en sus vidas diarias y, por tanto, el papel que pueden jugar en su conservación. Era el momento del “boom” del Cambio climático: no olvidemos que el Premio Nobel de la Paz en 2007 fue para el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (entre ellos Munasinghe, a quien hemos citado antes) y para Al Gore por su contribución a la reflexión y acción mundial contra el cambio climático.

Esta encuesta europea pretendía explorar las conexiones entre las actitudes y las acciones, preguntando —entre otras cosas— lo que harían por el medioambiente después de la encuesta, en comparación con lo que habían hecho el mes anterior.

Por destacar sólo algunos datos, los españoles ocupaban el cuarto lugar en la cola, en unir medioambiente a protección de la naturaleza (6% frente al 12% de la UE27); eran los que menor valor daban al estado del medioambiente que heredarían sus hijos (3% frente al 12% de la UE27); los menos preocupados por el crecimiento de los residuos (7% frente al 24% de la UE27); los menos preocupados, junto con Letonia, por el impacto ambiental del transporte (3% frente al 12% UE27); los segundos menos preocupados por los problemas urbanos —atascos, polución, falta de espacios verdes— (11%, sólo por encima de Suecia, con 8%⁴³); los menos preocupados por el impacto en nuestra salud de los productos químicos utilizados a diario (20% frente al 32% UE27); los cuartos menos preocupados por la contaminación de las aguas (38% frente a 42% UE27); los terceros menos preocupados por la contaminación del aire (34% frente a 40% UE27); los terceros menos preocupados por el uso de transgénicos (13% frente a

⁴³ Podemos pensar que en Suecia no se dan esos problemas.

20% UE27); y, finalmente, los segundos menos preocupados por los propios hábitos de consumo (6% frente a 11% UE27).

Es decir, en 2007 no había un gran desvelo en España sobre la sostenibilidad (incluso sólo en su vertiente medioambiental y de preservación de recursos naturales). Los veinte años transcurridos desde el Informe de la Comisión Brundtland no habían tenido gran eco en el ciudadano medio, como adelantábamos en la página 61.

La Comisión Europea repitió la encuesta en 2011, publicando el Eurobarómetro Especial n. 365, “Actitudes de los Ciudadanos Europeos hacia el Medioambiente”. El formato es similar, con 1.006 españoles entre los 26.825 participantes (Comisión Europea 2011b).

España ha aumentado su nivel de concienciación (unir medioambiente a protección de la naturaleza) hasta llegar a la media europea, 47% y ha aumentado su sensibilidad por el estado de la naturaleza que heredarán sus hijos, de un 3% a un 31%, pero ocupa todavía el segundo lugar por la cola, en la UE 27 (con media de 41%). En cuanto a las preocupaciones ambientales, se acerca más a la media europea, salvo en el uso de transgénicos (sigue siendo el último, con 13% frente a 19% UE27), y el crecimiento de los residuos (también el último, con 21% frente a 33% UE27).

La nueva encuesta de 2014, publicada en el Eurobarómetro Especial n. 416 refleja unos datos más positivos (Comisión Europea 2014a). A nivel general, más del 95 % de los europeos dicen que les importa la protección del medio ambiente; y casi tres de cada cinco europeos piensan que los factores ambientales deberían ser tan importantes a la hora de medir el progreso como los criterios económicos o el PIB. Un número similar piensa también que, en las decisiones de gasto público de sus autoridades nacionales, se debería dar prioridad a las consideraciones medioambientales, por delante de los costes.

Esto supone un cambio importante: la encuesta se hizo a 27.998 personas de la UE 28 —entre ellos 1.039 españoles— en los meses de abril y mayo de 2014, cuando los efectos de la crisis económica seguían presentes en las economías familiares en tantos países. Ser consciente de que el progreso económico no se puede dar a cualquier precio (el de la destrucción de la naturaleza, por ejemplo), puede suponer un cambio de paradigma en el modelo económico reinante en muchos de estos países.

Si nos centramos en los datos de España, la encuesta demuestra un avance en concienciación frente a 2007: los españoles consideran muy importante la protección del medio ambiente: 57% frente a la media 53%UE28; respecto a su

comportamiento, se muestran claramente necesarios para lograr el cuidado ambiental: un 53% piensa que como individuo puede jugar un papel importante en la protección del medioambiente en España, frente al 43% de la UE28; asimismo, un 46% piensa que las cuestiones medioambientales tienen un efecto directo en su vida cotidiana, frente al 35% UE28. En estos años, un 63% de los españoles encuestados ha bajado el consumo energético frente al 52%UE⁴⁴. Por otra parte, España sigue siendo el país menos alertado por el crecimiento de los residuos, 30% frente a 43%UE28, y está en los países de cola en cuanto a la preocupación por los problemas urbanos, 20% frente al 23%UE28 y a la incidencia de los propios hábitos de consumo en el medioambiente, 19% frente al 24%UE28.

⁴⁴ Este dato puede ser consecuencia no sólo de la preocupación ambiental, sino de la grave crisis económica.

2.4 Otros aspectos de la sostenibilidad

En este estudio, interesa añadir otros aspectos de la sostenibilidad, que enumeraremos sintéticamente, basándonos en los trabajos de Constanza y Daly de 1992 que siguen vigentes a pesar de su antigüedad:

—**Capital natural:** es todo stock que genera un flujo de bienes y servicios útiles o renta natural a lo largo del tiempo. El capital natural también puede proveer servicios tales como el reciclado de materiales de desecho, o la recogida de aguas y el control de la erosión, que se cuentan también como recursos-entradas naturales. Como el flujo de los servicios de los ecosistemas requiere que funcionen como un sistema completo, la estructura y diversidad del sistema es un componente importante del capital natural (Constanza, Daly 1992:38)⁴⁵.

Se puede diferenciar entre capital natural renovable (o activo naturalmente al usar la energía solar) y no renovable (o no activo naturalmente).

—**Capital humano:** es el conjunto de educación, habilidades, cultura y conocimiento almacenado en el ser humano.

—**Capital manufacturado:** comprende los bienes materiales (edificios, maquinaria, herramientas, infraestructuras) que contribuyen al proceso de producción.

Así, tenemos tres tipos de capital que se corresponden aproximadamente con los tres factores económicos tradicionales: la tierra, el trabajo y el capital. O, si preferimos expresarlo de otra manera, cuatro tipos de capital: natural renovable, natural no renovable, humano y manufacturado.

La constancia del capital natural es la idea clave en la sostenibilidad del desarrollo, idea sugerida por El Serafy en 1989, que asumen los autores que estamos trabajando (Constanza, Daly 1992:39). Para mantener el capital natural constante, hay que invertir más en recursos renovables cuando aumenta el consumo de los no renovables.

⁴⁵ Traducción propia del original inglés: “*A stock that yields a flow of valuable goods or services into the future*”. “*Natural capital may also provide services such as recycling waste materials, or water catchment and erosion control, which are also counted as natural income. Since the flow of services from ecosystems requires that they function as whole systems, the structure and diversity of the system is an important component in natural capital*”.

Mucho tiempo se ha ignorado el capital natural en la economía: al principio por pensar que era un capital abundantísimo. Ahora ha empezado a ser un límite al crecimiento. También se pensaba que el capital humano podía sustituir el capital natural: es decir, que la elasticidad en la sustitución del capital natural por el capital humano-manufacturado era constante y alta. Esta asunción no tiene soporte lógico ni de hecho (Costanza, Daly 1992:41).

Puede haber una cierta sustitución del capital humano por el manufacturado, pero no por el natural. Otro tema es que se puede sustituir un producto técnicamente superior por otro que requiere menos energía o materiales para hacer el mismo servicio: el aumento de eficiencia del progreso técnico (desarrollo) es distinto del aumento del progreso técnico en todos los sentidos en general (crecimiento). Costanza y Daly diferencian claramente estos términos: desarrollo y crecimiento

El «crecimiento» destruye el capital natural y a la larga, cuesta más que el beneficio que produce: así descrito, se puede considerar antieconómico, empobrecedor más que enriquecedor. El «desarrollo», sin embargo es la mejora cualitativa que no se produce a expensas del capital natural. En este sentido, se podría entender que no hay límites para el desarrollo, pero sí deben ponerse límites al crecimiento.

En los años 70-80 del pasado siglo algunos autores veían posibilidades de desarrollo sin crecimiento, ilusionados por la contribución de la tecnología al aumento de la eficiencia; entre ellos, el físico y ambientalista americano Lovins. Avanzados los 80, se vio que no era un tema tan fácil, como puso de manifiesto también la Comisión Brundtland en 1987, al decir que la escala de la economía era insostenible al consumir mucho capital natural y, a la vez, hacía falta un crecimiento de un 5-10% de la economía en los países más pobres. El tema clave es cuánto se debería conseguir por «crecimiento» y cuánto por «desarrollo».

Robert Costanza y Herman E. Daly apuntaban que el crecimiento debería venir por el control de la población, el control del consumo y la redistribución, más que por un aumento del factor de productividad. No estoy de acuerdo en lo que respecta al control de población: las estadísticas que se hacían esos años no se están cumpliendo: la población envejece y decrece en los países occidentales y no aumenta tanto en los en desarrollo, como veremos en el apartado 2.5. Sí habría que poner un mayor acento en el control del consumo y la redistribución: es la solidaridad intrageneracional que no se ha desarrollado apenas.

Sostenibilidad débil: trata de mantener intacta la suma de capital humano-manufacturado y del capital natural total⁴⁶ (Costanza, Daly 1992:44). Es decir, mantener equilibrada la suma del capital total sin atender a cuál de los cuatro se trata: de alguna manera, se considerarían sustituibles unos por otros.

Sostenibilidad fuerte: se trata de mantener intactos el capital natural y el capital manufacturado cada uno separadamente⁴⁷ (Costanza, Daly 1992:44). Defiende que el capital natural no es directamente sustituible por otro tipo de capital; el capital manufacturado puede hacerlo pero limitadamente, por ser el capital natural irreversible, incierto y por la existencia de componentes críticos que hacen de él una contribución única para el bienestar. Esto significa que la sostenibilidad fuerte asume que la pérdida de capital natural no renovable puede suponer que el hombre pierda algunos beneficios que no puede sustituir por otro tipo de capital.

Sostenibilidad absurdamente fuerte: Es aquella que llevaría a no usar nunca los recursos no renovables, por considerar que disminuyen el capital natural y no se debería llegar a agotar ninguna especie o recurso. Así la definen, entre otros, Wilfred Beckerman (1994:194) y Herman Daly (1995:49). Algunos autores son partidarios de la misma, como Alan Holland (2003:128-132) quien defiende que no es tan absurda, pues se trataría de poner en valor el mundo natural incluso cuando no se sirvieran los intereses humanos con esa acción: considera que el valor que dan los hombres actualmente a la naturaleza y a sus intereses personales no son cuestiones fijas e inamovibles y podría cambiar esa escala de valores en el tiempo.

En general, los medioambientalistas son más partidarios de la sostenibilidad fuerte.

Esto conduce a formular cuatro **principios operacionales del desarrollo sostenible** (Costanza, Daly 1992:44):

1. Limitar el consumo a escala humana al menos al nivel de capacidad de carga del capital natural restante, y por tanto, sostenible. Cuando se haya alcanzado la capacidad de carga, habría que elegir entre disminuir el nivel de la población o el

⁴⁶ Traducción propia del original inglés: “*Weak sustainability is the maintaining intact of the sum of human-made and total natural capital*”.

⁴⁷ Traducción propia del original inglés: “*Strong sustainability is the maintaining intact of natural capital and man-made capital separately*”.

del consumo⁴⁸. Entrarían ahí algunos conceptos interesantes: suficiencia, eficiencia y consistencia, considerados como principios de sostenibilidad (Lukas et al. 2013:9)⁴⁹.

2. El progreso tecnológico para el desarrollo sostenible debería llevar al aumento de la eficiencia más que al aumento del rendimiento. El cambio tecnológico se podría conseguir imponiendo tasas al consumo.

3. El capital natural renovable en sus dos funciones de fuente y sumidero, debería ser explotado sobre una base de rendimiento sostenido de maximización de beneficios y, en general, los stocks no deberían ser llevados a la extinción teniendo en cuenta que el capital natural no renovable está disminuyendo. Esto significa, que los ratios de consumo no sean superiores a los de regeneración y que las emisiones de desperdicios no excedan la capacidad asimilativa del entorno renovable.

⁴⁸Otra manera de expresar lo mismo, aportando soluciones, viene de la mano de Francisco: “En lugar de resolver los problemas de los pobres y de pensar en un mundo diferente, algunos atinan sólo a proponer una reducción de la natalidad. No faltan presiones internacionales a los países en desarrollo, condicionando ayudas económicas a ciertas políticas de «salud reproductiva». Pero, «si bien es cierto que la desigual distribución de la población y de los recursos disponibles crean obstáculos al desarrollo y al uso sostenible del ambiente, debe reconocerse que el crecimiento demográfico es plenamente compatible con un desarrollo integral y solidario». Culpar al aumento de la población y no al consumismo extremo y selectivo de algunos es un modo de no enfrentar los problemas. Se pretende legitimar así el modelo distributivo actual, donde una minoría se cree con el derecho de consumir en una proporción que sería imposible generalizar, porque el planeta no podría ni siquiera contener los residuos de semejante consumo. Además, sabemos que se desperdicia aproximadamente un tercio de los alimentos que se producen” (Francisco 2015:41-42).

⁴⁹ —Suficiencia: consiste en consumir lo justo y necesario para la salud, bienestar y felicidad óptima, huyendo de los extremos: pobreza y consumismo. Se basa en la medida correcta, el espacio medioambiental disponible y unas actuaciones individuales y sociales aceptables.

—Consistencia: se basa en el ciclo y reciclaje de materiales y productos. Se busca que sea estable desde el punto de vista medioambiental y supone un compromiso en el diseño de los productos y en la eficiencia de las estrategias. Los gastos de circulación (de los ciclos), no pueden exceder los de la producción primaria.

—Eficiencia: se basa en la conservación de las entradas de recursos y energía por unidad de servicios o beneficios prestados en los procesos individuales del ciclo de la vida completo. Soporta la gestión de la consistencia y la suficiencia.

La integración de éstas y otras estrategias (por ejemplo, el decrecimiento), llevan al objetivo claro de reducción del consumo *per cápita*.

4. El capital natural no renovable se puede explotar a un ritmo igual al de creación de sustitutos renovables. Por sustituto se entiende un término amplio, que incluye cualquier adaptación que permita a la economía ajustar el consumo de no renovables con otros recursos, por ejemplo, los del reciclaje.

Sostenibilidad social: El desarrollo socialmente sostenible es aquel que mantiene la cohesión social y su capacidad para lograr objetivos comunes, al tiempo que satisface las necesidades individuales de salud, bienestar, alimentación, expresión cultural y posibilidades de participación en las cuestiones de la sociedad civil. La sostenibilidad social debe ser al menos una condición de partida o un soporte para la sostenibilidad ambiental. Responde a la pregunta ¿para quién queremos sostener?

Sostenibilidad intergeneracional: es aquella que considera el bienestar de las generaciones futuras en su toma de decisiones, como recomienda el Informe Brundtland.

Gran parte de los problemas relacionados con el medio ambiente, y en especial los de mayor gravedad, tienen la característica común de que es a medio o largo plazo cuando se dejan sentir sus perversos efectos sobre el desarrollo humano afectando a individuos que no han intervenido en las decisiones. En esos estudios, es importante acertar con la tasa de descuento adecuada, que es lo más difícil, pues no deja de ser una estimación conforme a nuestros modelos de vida, de los de las generaciones futuras.

Sostenibilidad intrageneracional: es la solidaridad entre quienes estamos ahora en la Tierra, llamada habitualmente equidad o justicia social. Algunos autores también la llaman directamente sostenibilidad social.

Como dice Pedro Linares (2013:17), tener en cuenta las necesidades o intereses de los habitantes actuales es un elemento constitutivo del concepto de sostenibilidad y no simplemente un aspecto más. Esta dimensión nos parece que es la menos trabajada actualmente. Se podría decir que estamos siendo sostenibles desde el punto de vista del mantenimiento del capital agregado en las últimas décadas (Linares 2013:29) —se han mejorado consumos, limitado emisiones, fomentado energías renovables, etc.— pero con frecuencia se olvida el aspecto de la distribución justa del capital.

A nivel global, hay una gran diferencia entre los países del Norte y del Sur. Los países del Norte contaminan global y localmente, pero habitualmente tienen los medios para reducir algunos impactos locales de polución, asegurando los ecosistemas naturales buscando soluciones globales a los problemas de suelo, agua y aire de la ciudad, lo que suele llamarse *Green Agenda* (Agenda Verde). Por

el contrario, los países del Sur sólo contaminan a nivel local y la mayoría de las veces no tienen ni la posibilidad de combatir sus emisiones y centran sus objetivos en: la gestión de los residuos, procurar una red de saneamiento y mejorar la calidad del agua. Estos objetivos se suelen proponer en los documentos llamados *Brown Agenda* (Agenda Marrón) (Duquenois, Newman 2009:3, Pérez Bou 2010:20).

En el cuadro siguiente, se reflejan los principios que guían las dos Agendas que, como se puede ver, tienen unas visiones diferentes. Podemos decir que se ha trabajado mucho en las Agendas Verdes, pero las Agendas Marrones han sido prácticamente ignoradas, cuando siempre necesitan del corto plazo y medidas urgentes porque lo que está en juego son las vidas humanas presentes.

	La “Agenda Marrón” de salud ambiental	La “Agenda Verde”, de Sostenibilidad
Rasgos característicos de los problemas de la agenda:		
Impacto de primer orden	Salud humana	Salud del ecosistema
Tiempo	Inmediato	Futuro
Escala	Local	Global y regional
Los más afectados	Los grupos más pobres	Las generaciones futuras
Actitud característica hacia:		
Naturaleza	Explotarla para que sirva a las necesidades humanas	Protegerla y trabajar con ella
Personas	Trabajar con ellas	Educar
Servicios Ambientales	Abastecer más	Usar menos
Aspectos importantes en relación con:		
Agua	Acceso inadecuado y de mala calidad	Derroche: necesidad de proteger los manantiales y fuentes de agua
Aire	Alta exposición humana a contaminantes peligrosos	Lluvia ácida y emisión de gases de efecto invernadero
Residuos sólidos	Sistema inadecuado de recolección y eliminación	Generación excesiva
Suelo	Inadecuado acceso de los grupos de bajos ingresos a una vivienda	Pérdida de los hábitats naturales y de suelo agrícola por el desarrollo urbano
Residuos humanos	Inadecuada provisión para asegurar la eliminación de materia fecal (y aguas residuales) del ambiente donde se vive	Pérdida de nutrientes en las aguas residuales y daño que provoca su liberación en los ríos
Defensor típico	El urbanista	El ambientalista

Tabla 4: Estereotipo de las Agendas Marrones y Verdes para la mejora del Medioambiente Urbano
Fuente: (Mc Granahan, Satterthwaite 2000:75)

Recapitulando, y siguiendo a Pedro Linares, la sostenibilidad consiste en mantener unos niveles de bienestar no decrecientes y distribuidos de manera justa tanto intrageneracional como intergeneracionalmente (2013:22): falla la convicción por la batalla intrageneracional.

2.5 Urbano vs rural

El siglo XX ha sido, indudablemente, el de la urbanización de la sociedad. A principios de siglo, sólo unos 150 millones de personas (un 10% de la población de entonces) vivían en ciudades y a principios del siglo XXI la cifra ha sobrepasado la mitad de la población mundial. En Europa, cuatro de cada cinco habitantes viven en ciudades.

En 1900, sólo cinco o seis regiones tenían más de un millón de habitantes. Actualmente, ése es el número de las ciudades —sin contar áreas morfológicas, áreas funcionales urbanas o, su equivalente, áreas metropolitanas⁵⁰— de más de doce millones de habitantes (según los datos de la ONU⁵¹): Ciudad de México (20,1 M); Pekín (19,6 M); Bombay (16,4 M); Calcuta (13,2 M); Buenos Aires (13,3 M); Delhi (12,8 M).

Si consideramos el área metropolitana, y los datos de proyección de crecimiento de la Organización de las Naciones Unidas —como se ve en el cuadro siguiente— nos encontramos con unas concentraciones de millones de habitantes alrededor de un foco (o área multifocal) que hacen difícil cumplir los objetivos de sostenibilidad de los que venimos hablando. Aunque, en general, se comparta la idea de que hay que dejar una buena herencia a los que vengan detrás, la gestión de aglomeraciones urbanas de esos tamaños, con sus problemas de movilidad, de horas punta, de equipamientos, de equidad social, es un reto difícilísimo de abordar. Además, se espera un crecimiento del 96% de la población urbana en los países en desarrollo (de 2014 a 2030), aparte de los 1,6 billones de personas que ya viven en ciudades allí (Banco Mundial 2014:1).

En el cuadro veremos que en 2030, las mayores aglomeraciones se darán en Japón (2), China (6), India (6), Pakistán (2), Estados Unidos de América (2), Brasil

⁵⁰“Un Área Morfológica Urbana describe la continuidad del espacio construido con un nivel de densidad definido. Un Área Funcional Urbana se define por su mercado de trabajo y los patrones de movilidad de las personas que se desplazan diariamente al lugar de trabajo, e incluye el sistema urbano de las poblaciones cercanas que son altamente dependientes económica y socialmente de un núcleo urbano mayor”. Tosics, Iván, *Cities of tomorrow*, enero de 2011, referencia al estudio 1.4.3 de ESPON (ESPON, 2007).

⁵¹ United Nations Statistics Division. City population by sex, city and city type. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybcensusdata.htm>, búsqueda de 20/04/2014.

(2), además de países donde ya en 2014 hay áreas metropolitanas cercanas o mayores a los 10 millones de habitantes. Sin embargo, en las proyecciones de 2030 no habrá ciudades europeas, salvo Estambul, para la que se prevé un crecimiento de 2,7 M. Además, desaparecerán de ese “top 30” Londres, París, Moscú, Seúl.

2014			2030		
Rank	Urban agglomeration	Population (millions)	Rank	Urban agglomeration	Population (millions)
1	Tokyo, Japan	37.8	1	Tokyo, Japan	37.2
2	Delhi, India	25.0	2	Delhi, India	36.1
3	Shanghai, China	23.0	3	Shanghai, China	30.8
4	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	20.8	4	Mumbai (Bombay), India	27.8
5	São Paulo, Brazil	20.8	5	Beijing, China	27.7
6	Mumbai (Bombay), India	20.7	6	Dhaka, Bangladesh	27.4
7	Kinki M.M.A. (Osaka), Japan	20.1	7	Karachi, Pakistan	24.8
8	Beijing, China	19.5	8	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	24.5
9	New York-Newark, United States of America	18.6	9	Lagos, Nigeria	24.2
10	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	18.4	10	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	23.9
11	Dhaka, Bangladesh	17.0	11	São Paulo, Brazil	23.4
12	Karachi, Pakistan	16.1	12	Kinshasa, Democratic Republic of the Congo	20.0
13	Buenos Aires, Argentina	15.0	13	Kinki M.M.A. (Osaka), Japan	20.0
14	Kolkata (Calcutta), India	14.8	14	New York-Newark, United States of America	19.9
15	Istanbul, Turkey	14.0	15	Kolkata (Calcutta), India	19.1
16	Chongqing, China	12.9	16	Guangzhou, Guangdong, China	17.6
17	Rio de Janeiro, Brazil	12.8	17	Chongqing, China	17.4
18	Manila, Philippines	12.8	18	Buenos Aires, Argentina	17.0
19	Lagos, Nigeria	12.6	19	Manila, Philippines	16.8
20	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, United States of America	12.3	20	Istanbul, Turkey	16.7
21	Moskva (Moscow), Russian Federation	12.1	21	Bangalore, India	14.8
22	Guangzhou, Guangdong, China	11.8	22	Tianjin, China	14.7
23	Kinshasa, Democratic Republic of the Congo	11.1	23	Rio de Janeiro, Brazil	14.2
24	Tianjin, China	10.9	24	Chennai (Madras), India	13.9
25	Paris, France	10.8	25	Jakarta, Indonesia	13.8
26	Shenzhen, China	10.7	26	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, United States of America	13.3
27	London, United Kingdom	10.2	27	Lahore, Pakistan	13.0
28	Jakarta, Indonesia	10.2	28	Hyderabad, India	12.8
29	Seoul, Republic of Korea	9.8	29	Shenzhen, China	12.7
30	Lima, Peru	9.7	30	Lima, Peru	12.2

Figura 3: Población de Aglomeraciones urbanas en 2014 y proyección en 2030

Fuente: Urban Agglomerations 2014. UN 2014⁵²

Toda la recopilación teórica que hemos hecho del concepto de sostenibilidad urbana resulta insuficiente, por inconcreta y poco práctica, para lograr una buena calidad de vida, con el equilibrio entre las tres “E”, en todo el planeta. Da la

⁵² World Urbanization Prospects: The 2014 revision. Disponible en <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/index.shtml>, búsqueda 25/2/2015.

impresión de que seguir ese tipo de razonamiento no va a llevar a soluciones adecuadas para los desequilibrios. Habría que pensar otros sistemas, con otros enfoques, prioridades o puntos de vista. Con cierta firmeza ha escrito recientemente sobre este tema el Papa Francisco, dirigiéndose a creyentes y no creyentes, como responsables del cuidado de la casa común.

“Quisiera advertir que no suele haber conciencia clara de los problemas que afectan particularmente a los excluidos. Ellos son la mayor parte del planeta, miles de millones de personas. Hoy están presentes en los debates políticos y económicos internacionales, pero frecuentemente parece que sus problemas se plantean como un apéndice, como una cuestión que se añade casi por obligación o de manera periférica, si es que no se los considera un mero daño colateral. De hecho, a la hora de la actuación concreta, quedan frecuentemente en el último lugar. Ello se debe en parte a que muchos profesionales, formadores de opinión, medios de comunicación y centros de poder están ubicados lejos de ellos, en áreas urbanas aisladas, sin tomar contacto directo con sus problemas. Viven y reflexionan desde la comodidad de un desarrollo y de una calidad de vida que no están al alcance de la mayoría de la población mundial. Esta falta de contacto físico y de encuentro, a veces favorecida por la desintegración de nuestras ciudades, ayuda a cauterizar la conciencia y a ignorar parte de la realidad en análisis sesgados. Esto a veces convive con un discurso «verde». Pero hoy no podemos dejar de reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en un planteo social, que debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente, para escuchar tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres. (...) Se pretende legitimar así el modelo distributivo actual, donde una minoría se cree con el derecho de consumir en una proporción que sería imposible generalizar” (Francisco 2015:40-41).

Como he señalado antes, hasta el siglo XXI no podemos considerar la mayoría de la población mundial urbana, pero el cambio de lo rural a lo urbano se ha producido de manera diferente en el hemisferio sur y en el norte: se espera un aumento de la urbanización del sur de más del doble de la urbanización del norte: pensamos que esto se produce principalmente porque la población en el norte está estancada (o decreciendo) y ya vive en ciudades, y en el sur aumenta y está todavía en proceso de urbanización.

A continuación, extraigo diferentes cuadros del Informe de la ONU sobre Áreas rurales y urbanas de 2014 que dan idea de por dónde va el crecimiento. Las regiones menos desarrolladas siguen siendo rurales (aproximadamente un 73% de la población) frente a las más desarrolladas que tienen esa cifra de población

urbana de media. En el mismo sentido, las rentas per cápita de las naciones también están vinculadas a los mayores o menores niveles de urbanización.

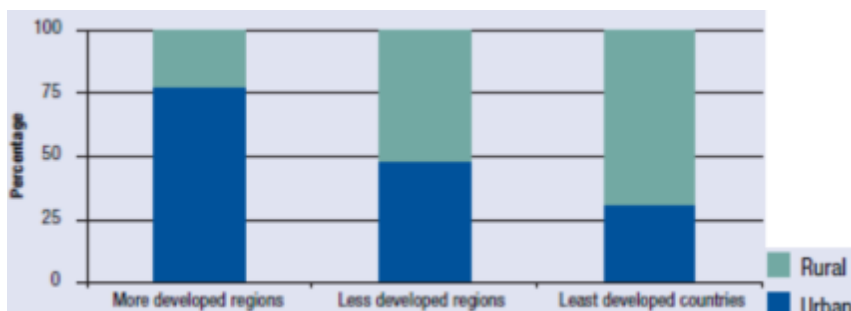


Figura 4: Porcentaje de población urbana/rural, según el grado de desarrollo
Fuente: Urban and Rural Areas, UN 201453



Figura 5: Porcentaje de población urbana/rural según nivel de ingresos
Fuente: Urban and Rural Areas, UN 2014

En la figura siguiente señalamos el porcentaje de la población de cada continente que vive en áreas urbanas o rurales, respecto del total de habitantes del país. Como se ve, tanto América del Norte como del Sur, tiene unas tasas de urbanización muy altas, superiores incluso a las de Europa.

⁵³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Urban and Rural Areas 2014, Wallchart. Disponible en <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/index.shtml>, búsqueda 26/2/2015.

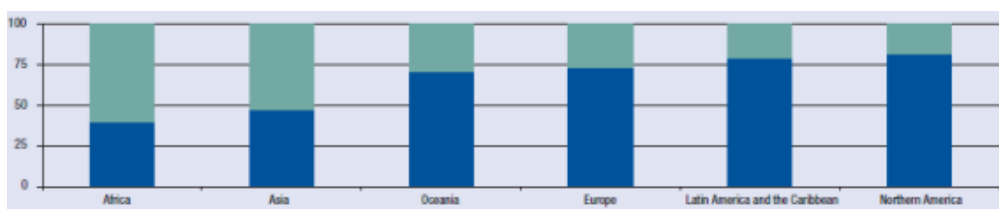


Figura 6: Porcentaje de población urbana/rural según continentes.

Fuente: Urban and Rural Areas, UN 2014

% Urbanización de países del norte		% Urbanización de países del sur	
Bélgica	97,8	Kuwait	98,3
Malta	95,3	Uruguay	95,2
Islandia	94	Israel	92,1
Japón	93	Argentina	91,6
Holanda	89,9	Venezuela	88,9
Australia	88,8	Gabón	86,9
Reino Unido	82,3	Brasil	85,4
Estados Unidos	81,4	Sudáfrica	64,3
España	79,4	China	54,4
Suiza	73,8	Indonesia	53
Hungría	70,8	Filipinas	44,5
Austria	65,9	India	32,4
Portugal	62,9	Afganistán	26,3
Polonia	60,6	Camboya	20,5
Guatemala	51,1	Etiopía	19
Bosnia-Herzegovina	39,6	Burundi	11,8

Tabla 5: Porcentaje de población urbana en algunos países

Fuente: Elaboración propia a partir de World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, UN 2014⁵⁴

⁵⁴ United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. Datos disponibles en <http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>, WUP2014-F01-Total_Urban_Rural.xls búsqueda 25/2/2015. Se sigue el criterio de la ONU en cuanto a países del norte o del sur, por su nivel de desarrollo más que por su localización geográfica (por eso se incluye Australia en Norte, o Kuwait, Israel, Venezuela, China o India, etc. en el sur).

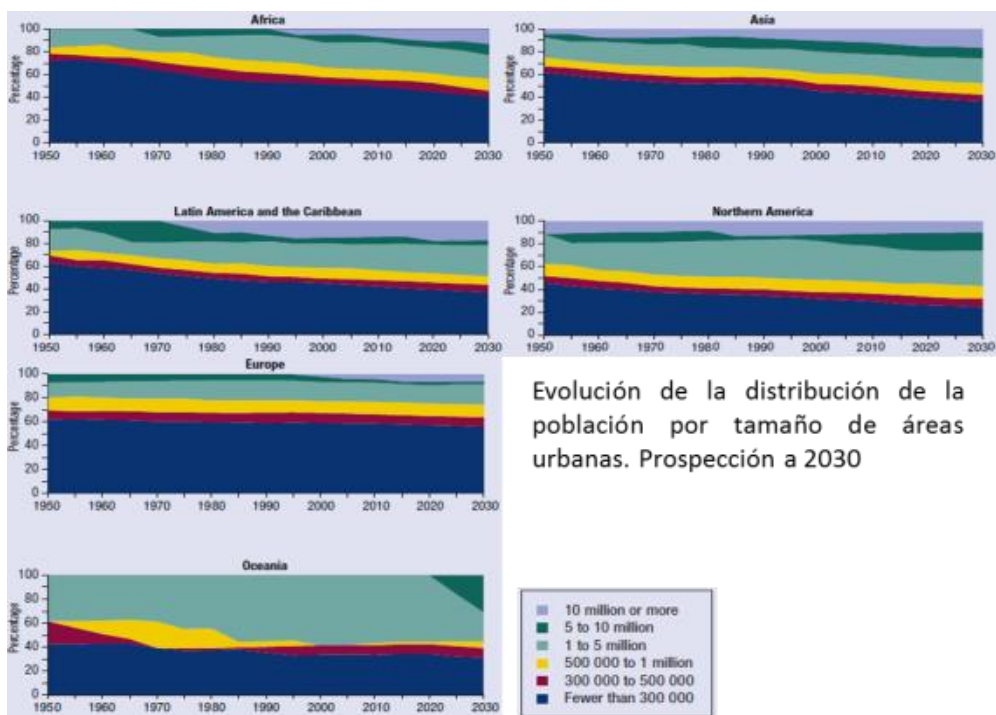


Figura 7: Evolución de la distribución de población según tamaño de áreas urbanas
Fuente: Urban Agglomerations, 2014. UN 2014

En esta figura se quiere expresar cómo cambia el tamaño de las áreas urbanas según los continentes (desde 1950 y con la proyección a 2030). Europa se mantiene constante, pero otros continentes van aumentando el tamaño de sus ciudades, teniendo una buena proporción entre 1 y 5 M de habitantes. En África, las ciudades de más de 10 M de habitantes empiezan a crecer a partir de 1990 y en Oceanía se espera que haya hasta un 20% de áreas urbanas entre 5 y 10 M de habitantes en 2030.

Estos datos avalan el interés de centrar este estudio en la regeneración urbana en Europa. En otros continentes, posiblemente la regeneración no sea un problema acuciante, porque están creciendo y tienen que hacer nueva ciudad. La ciudad europea, incluso la que no mengua (las no “*shrinking cities*”), no suele necesitar crecer, sino mejorar la calidad de vida, adecuar a los nuevos usos y las nuevas características de los ciudadanos (envejecimiento, soledad, inmigración, etc.).

Hay otro tema que se podría tratar aquí: la distinción entre urbano y rural se está disolviendo poco a poco, con el aumento de las telecomunicaciones. Hay un gran crecimiento de suburbios alrededor de las grandes ciudades, con economía

doméstica y parecida a la rural y, por el contrario, hay zonas urbanas de baja densidad (y, en general, elevada calidad) con una situación más parecida a la rural. Pero no quiero derivar hacia ahí la investigación: ése sería otro gran tema.

2.6 El acervo urbano: Principios del desarrollo urbano sostenible de la UE

Centrándome en Europa, que es el ámbito en el que quiero focalizar la tesis, la sostenibilidad se conseguirá en las ciudades o no se conseguirá. Por eso hay amplia documentación de los organismos de la Unión Europea para fomentarla.

Como se recoge en la Introducción de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, *“en las ciudades se concentran muchos problemas medioambientales, pero también son el motor económico y el centro de operaciones de los negocios y la inversión”*. Una de las prioridades de la Estrategia de Lisboa es *«hacer de Europa un lugar más atractivo para trabajar e invertir»* y ese atractivo es el que conseguirá realzar su potencial de crecimiento y de creación de empleo. Para que la ciudad sea atractiva, debe haber calidad de vida y la calidad de vida está estrechamente relacionada con el estado del entorno urbano. *Las ciudades son, pues, claves en la aplicación del Programa de Lisboa*⁵⁵.

“Los retos medioambientales a que se enfrentan las ciudades tienen importantes repercusiones en la salud y en la calidad de vida de sus habitantes, pero también en el rendimiento económico de las ciudades mismas. El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente instaba a que se elaborara una estrategia temática para el medio ambiente urbano con el fin de «contribuir a una mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas» y de hacer posible «un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible»⁵⁶.

Posteriormente, en 2007, se aprobó la Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles (Unión Europea 2007), y la Agenda Territorial Europea de 2020, que fue revisada y actualizada en Gödöllő (Hungría) en 2011.

⁵⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre una Estrategia Temática para el medio ambiente urbano, publicado en COM (2005)330.

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre una Estrategia Temática para el medio ambiente urbano, publicado en COM (2005)330.

La Carta de Leipzig es fundamental para el estudio porque incluye dos recomendaciones prioritarias para las ciudades europeas, que entroncan especialmente bien con el fomento de la regeneración urbana sostenible-integral:

- a. Políticas integradas en el desarrollo urbano para coordinar los aspectos clave de cohesión social, calidad de vida e impulso de la eficiencia energética. En definitiva, evitar la visión sectorial del planeamiento.
- b. Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos, impulsando actuaciones integradas que conjuguen: la búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico; el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral; la educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes; y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

A partir de las experiencias adquiridas en los proyectos piloto URBAN desde principios de los años 90 y las dos rondas de iniciativas comunitarias URBAN, se ha empezado a crear una metodología común europea para un desarrollo sostenible en la ciudad construida, consecuencia del llamado “Acervo urbano”⁵⁷, que es el consenso europeo explícito alcanzado en Rotterdam sobre los principios del desarrollo urbano integrado y sostenible (Piskorz, Goulet 2009:53, Hermant-de Callataÿ, Svanfeldt 2011:7).

Los principios clave del Desarrollo Urbano Sostenible, que incluye el “Acervo urbano” son (Piskorz, Goulet 2009:53):

1. El desarrollo de visiones de futuro a escala urbana que vayan más allá del proyecto y se integren en el contexto de las ciudades regiones.
2. El enfoque integrado y transectorial (coordinación horizontal y vertical).
3. Los nuevos instrumentos de gobernanza, administración y gestión urbanas, incluidas una mayor responsabilidad local y sólidas asociaciones locales y regionales.
4. Financiación e inversión con efectos duraderos, concentración de recursos, financiación en zonas seleccionadas.

⁵⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006), 385 final; véase también: The “Acquis URBAN” —Using Cities’ Best Practices for European Cohesion Policy (Declaración conjunta de las ciudades y actores de URBAN en la conferencia europea “URBAN Future”, los días 8 y 9 de junio de 2005 en Saarbrücken, Alemania).

5. Aprovechar los conocimientos, intercambiar experiencias y conocimientos (evaluación comparativa, creación de redes).

6. Hacer un seguimiento de los progresos (evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post*, conjunto de criterios e indicadores).

Antes de desarrollarlos, remito al Apéndice 8.2 que contiene una información complementaria con un glosario de términos de la Unión Europea⁵⁸ y el desarrollo de algunos términos.

PRINCIPIOS DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE⁵⁹:

1. El desarrollo de visiones de futuro a escala urbana que vayan más allá del proyecto y se integren en el contexto de las ciudades regiones.

Durante un tiempo, las estrategias de desarrollo urbano se han basado en la identificación de los problemas y ahora la tendencia es que cada barrio o ciudad identifique su potencial por explotar y logre así una revitalización sostenible en estrategias regionales a largo plazo.

Para eso, la comunidad local y las partes interesadas se deben reunir y poner de acuerdo para crear una visión dinámica y ambiciosa.

En ese sentido, los barrios desfavorecidos pueden tomar la iniciativa y crear una nueva imagen de sí mismos, pues a menudo la que tiene el resto de la ciudad sobre el barrio no refleja la verdadera situación y es incluso peor que la propia percepción de los vecinos. La estigmatización de algunos distritos suele ser un obstáculo para la regeneración eficaz y discrimina a los residentes locales en el mercado de la vivienda y laboral.

El Proyecto IMAGE, financiado por INTERREG III B —que promueve un desarrollo sostenible en el Noroeste de Europa— trabajó entre 2004 y 2007 en estrategias de mejora de la imagen de barrios, *Neighbourhood Branding*, en cinco programas: EUROPARK (Amberes, Bélgica), Barton Hill (Bristol, Reino Unido), Poptahof (Delft, Países Bajos), Ballymun (Dublín, Irlanda) y Schwamendingen (Zúrich, Suiza).

⁵⁸ Si no se dice lo contrario, se entresacan informaciones del glosario recogido en el Informe “Fomentar un Desarrollo Urbano Sostenible”, de la Comisión Europea, 2009 y del glosario de la UE disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_p_es.htm, actualizando los datos en las web correspondientes.

⁵⁹ Dentro de este apartado se explican con más detalle programas o iniciativas que se enuncian en el glosario del Apéndice 8.2. Se ha procurado complementar los datos aunque, en algunos casos, se repite información para facilitar la identificación del programa.

El presupuesto era de 5,25 M€ para los nueve socios: los Ayuntamientos de Amberes, Delft y Zúrich, la Comunidad at Heart (Reino Unido), Ballymun Regeneration Limited (creada por el Ayuntamiento de Ballymun, Irlanda), Woonbron Housing Corporation (Holanda), CV Huisvesting Antwerp (Bélgica), ILS NRW (institución del gobierno regional, Alemania) y Quartiers en Crise (Bélgica).

El proyecto IMAGE se centra en encontrar maneras de regenerar el barrio a través de la mejora de su imagen, involucrando a los inversores, agentes interesados y la comunidad local.

La regeneración urbana es integrada (se dirige a los aspectos físicos, sociales y económicos a la vez) y la idea es que la mejora de la imagen debe darse a la par que la regeneración urbana, para frenar la espiral de decadencia de esas áreas y transformarlas en un movimiento ascendente, positivo, de mejora de los barrios.

Es un buen modo de incorporar a la comunidad local, de hacerles participar en la consecución del cambio.

El proyecto IMAGE fue uno de los 11 mejores de los 99 presentados en INTERREG III B (Piskorz, Goulet 2009:27). No hemos encontrado más información sobre estos premios y la web ya no está activa, pero hemos podido leer el informe final *“The IMAGE Project: new tools for neighbourhood regeneration”*, *“El Proyecto IMAGE: nuevas herramientas para la regeneración de barrios”*⁶⁰.

2. El enfoque integrado y transectorial (coordinación horizontal y vertical).

El reto del desarrollo urbano integrado es promover la competitividad y la integración social, mejorando al mismo tiempo el entorno urbano y el natural, con el fin de ofrecer mejores condiciones de vida a los ciudadanos.

La cooperación de los agentes locales es un factor clave para el éxito de las políticas urbanas y se puede potenciar la colaboración haciendo participara a grupos específicos de la zona en cuestión. La combinación de los fondos del FEDER y del Fondo Social Europeo (FSE) permite poner en práctica medidas a favor de la regeneración que invierten tanto en el territorio como en las personas, sus habilidades y sus competencias (Piskorz, Goulet 2009:27), con lo que se potencia el éxito y se logra el enfoque integrado (social, físico, económico) o sostenible:

- a. Políticas estratégicas de ordenación del territorio
- b. Políticas de igualdad de oportunidades (para todos los ciudadanos).

⁶⁰ Descargable en <http://urban.nl/en/project/image>, búsqueda 21/2/2015.

c. Políticas medioambientales. Proteger el medio ambiente y potenciar uso equilibrado de los recursos y un tránsito hacia las energías renovables.

d. Políticas demográficas: pensar en las necesidades de la población actual y futura (sea mayor o menor).

Esto supone tener en cuenta muchos aspectos como, por ejemplo, la financiación de los proyectos cuando se acaban los programas que aportaron los fondos iniciales; cómo pueden afectar los cambios políticos a mitad del desarrollo de planes o proyectos; responder a las expectativas de los residentes e inversores en el corto y en el largo plazo (los Programas Operativos pueden ayudar a avanzar), etc.

3. Los nuevos instrumentos de gobernanza, administración y gestión urbanas, incluidas una mayor responsabilidad local y sólidas asociaciones locales y regionales.

Para lograr los objetivos de competitividad y de cohesión social, los programas de desarrollo y de regeneración urbana deben integrar muchos aspectos: el crecimiento económico y el empleo, las cuestiones medioambientales, la exclusión social, la pobreza, la delincuencia, la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas, la igualdad de géneros, el cambio demográfico, el crecimiento urbano descontrolado, la arquitectura, la cultura y la buena gobernanza. Es decir, tienen que lograr integrar satisfactoriamente las políticas medioambientales, de formación y empleo, de transporte y movilidad, culturales, etc.

4. Financiación e inversión con efectos duraderos, concentración de recursos, financiación en zonas seleccionadas.

Hace falta planificar y garantizar la financiación al menos para periodos de 5-10 años: menos no es suficiente. La garantía de continuidad del programa —por tener financiación— suele ser parte del éxito del mismo.

Hace falta contar con la inversión privada; la financiación pública no puede hacerlo todo (sobre todo en regeneración de zonas industriales, militares, etc. en desuso).

Como el desarrollo urbano se ha integrado en los Programas Operativos Generales, los Fondos Estructurales han adquirido más peso en el desarrollo urbano integrado. Los estados miembros pueden incluir disposiciones específicas para el desarrollo urbano sostenible en sus programas operativos, consiguiendo así una financiación estable durante más años (Piskorz, Goulet 2009:36).

A nivel europeo se lanzaron cuatro iniciativas de financiación para programas de cohesión en el periodo operativo 2007-2013; algunas siguen activas en 2016:

JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions)⁶¹

Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas. Se trata de una alianza entre la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional), el Banco Europeo de Inversiones (EIB), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD) y Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). JASPERS es un soporte técnico para los trece países que se incorporaron a la UE entre 2004, 2007 (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia), además de Grecia, Macedonia, Montenegro y Serbia, en la preparación de sus solicitudes de fondos a la UE en grandes proyectos (medioambientales de más de 25M€, de transporte de más de 50 M€, etc.). El instrumento proporciona ayuda en todas las fases de proyecto: desde la preparación, la revisión de la documentación hasta el asesoramiento jurídico.

Desde su inicio en 2006, hasta el 21 de enero de 2015⁶²: se han completado 916 expedientes; se han recibido 459 peticiones para grandes proyectos, de las cuales se han aprobado 390 (1 desde el comienzo de 2015). En 2014 se recibieron 64 peticiones para grandes proyectos y se aprobaron 79 (incluyendo algunas recibidas en 2013).

JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)⁶³

Recursos europeos para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Es una iniciativa conjunta de la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional) y el Fondo Europeo de inversiones (EIF). Promueve el uso de instrumentos de ingeniería financiera para mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los fondos Estructurales.

Las autoridades de gestión de los programas que deseen beneficiarse del instrumento JEREMIE pueden decidir asignar los recursos del programa a un fondo de cartera, que podría ser una institución financiera debidamente cualificada a nivel nacional o al propio Fondo Europeo de Inversiones, de manera que esto provocaría un efecto palanca en forma de capital adicional para créditos por parte del Banco Europeo de Inversión.

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)⁶⁴

⁶¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/special-support-instruments/jaspers/, búsqueda 21/2/2015.

⁶² Datos extraídos de <http://www.jaspers-europa-info.org/>, búsqueda 21/2/2015.

⁶³ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/special-support-instruments/jeremie/, búsqueda 21/2/2015: la última actualización de la página es de octubre de 2014.

Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas. Es una iniciativa de la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional) con el Banco Europeo de Inversiones (EIB) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB) para fomentar la inversión, el crecimiento y el empleo sostenibles en las zonas urbanas de Europa.

En el periodo 2007-2013, once países crearon fondos de desarrollo urbano a través de esta iniciativa, con una inversión global de 1.500 Millones € en zonas urbanas (Comisión Europea 2015a:10).

JASMINE (Joint Action to Support Micro Finance Institutions in Europe)⁶⁵

Es una iniciativa conjunta de la Comisión, el Banco Europeo de Inversión (EIB) y el Fondo Europeo de Inversión (EIF). Es una acción en el campo del microcrédito, desarrollada en el marco de JEREMIE. Para encontrar más capital para las prestaciones, esta iniciativa propone la creación de un microfondo en el marco de un nuevo instrumento, que ayuda a financiar las actividades de préstamos de las instituciones de microfinanciación. JASMINE realiza análisis de mercado, fija orientaciones y fomenta la formación, sobre todo para desarrollar las capacidades de tutoría, esencial para las operaciones de microcrédito. El apoyo financiero viene de los Fondos Estructurales (FEDER) (Piskorz, Goulet 2009:37).

Están teniendo éxito en Alemania y en los Países Bajos los denominados “presupuestos de barrio”, que se han creado fundamentalmente por dos motivos:

a. La regeneración urbana requiere el pleno apoyo y cooperación de las comunidades locales. Los vecinos de zonas desfavorecidas a veces tienen poca confianza en los planes, y puede ser difícil motivarlos para que participen en la regeneración. Podría facilitarlos que tuvieran acceso a presupuestos limitados que pudieran gastar en función de sus propias posibilidades y así producir cambios y mejoras inmediatas.

b. Los fondos de barrio pueden ayudar a combinar beneficios a largo y a corto plazo. La velocidad de las autoridades locales en proyectos a gran escala suele ser lenta y los fondos de barrio pueden producir pequeñas pero inmediatas mejoras, que motivan a la población local.

“Invertir para mejorar las habilidades y fomentar el compromiso de la población local es un factor clave para el éxito de un proyecto. Tarde o temprano, la

⁶⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/special-support-instruments/jessica/#2, búsqueda 21/2/2015.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/special-support-instruments/jasmine/, búsqueda 21/2/2015.

intervención pública en beneficio de una zona urbana acabará llegando a su fin, y la comunidad local tendrá entonces que continuar por sí misma el proceso de regeneración. Si durante el tiempo que estuvieron operativos los programas de financiación de la UE los ciudadanos obtuvieron la confianza, la experiencia y los conocimientos necesarios, y se comprometieron en grado suficiente, dejarán de ser meros participantes para pasar a desarrollar ellos mismos las soluciones innovadoras con las que enfrentarse a los problemas de su zona.

Los presupuestos de barrio pueden tener un poderoso impacto cuando se ponen a disposición de una población local bien capacitada para constituir un futuro mejor en su comunidad. Cuando tal es el caso, la financiación procedente del exterior de la comunidad cosecha resultados sólidos, ya que es la propia población local la que toma las riendas para promover su zona como un lugar en el que vivir y prosperar económicamente” (Piskorz, Goulet 2009:38).

Sabemos que hay cultura de este tipo de iniciativas en Bilbao, donde los consejos de distrito están muy activos y gestionan con interés sus presupuestos (se verá en el caso de estudio).

5. Aprovechar los conocimientos, intercambiar experiencias y conocimientos (evaluación comparativa, creación de redes).

Para lograr un desarrollo sostenible y eficaz de las zonas urbanas se debe contar con asociaciones locales y regionales sólidas. Los recursos públicos necesitan los recursos privados; las asociaciones, los empresarios y los residentes locales permiten aumentar el conocimiento; la participación de la población local en el diseño y aplicación de los proyectos puede ayudar a crear un sentimiento más fuerte de apropiación y responsabilidad que lleve a hacer la intervención más duradera (más sostenible) y a querer atraer inversión empresarial cuando haya terminado la pública.

Tan importantes son las asociaciones público-privadas como la participación de los residentes y las ONG en las asociaciones (asociaciones verticales y asociaciones horizontales).

Esta relación es tan necesaria que, para el periodo 2007-2013, el artículo 11 del Reglamento General 1083/2006 sobre los Fondos Estructurales y de Cohesión define explícitamente la asociación con las autoridades locales y urbanas, y la participación de las mismas en la preparación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas operativos (es decir, de alguna manera, éstos eran requisitos imprescindibles para obtener financiación).

Las asociaciones refuerzan la dimensión horizontal, pero hace falta también reforzar la vertical, procurando la comunicación entre las regiones y autoridades locales, entre regiones distintas, etc.

Las asociaciones, además de para lograr financiación de la UE, posibilitan la transferencia de conocimientos, evidencias, buenas prácticas, intercambio, aprendizaje y trabajo en red. Así, actualmente (para el periodo 2014-2020), hay cuatro programas de la UE en materia de Cooperación Territorial Europea:

1. URBACT III.

Apoya el intercambio de conocimiento y experiencias entre actores clave de las políticas urbanas de Europa.

Se ha desarrollado ya el URBACT I que promovió, entre otras cosas, la iniciativa “Support for Cities” de apoyo a las ciudades, que ponía a disposición de la ciudad gestores de proyectos y expertos para asesorar y ayudar a definir sus estrategias de desarrollo urbano. Esta iniciativa estuvo en vigor entre septiembre 2006 y junio de 2007 y participaron 43 ciudades de 8 estados miembros de la UE (Piskorz, Goulet 2009:21).

El programa URBACT II (2007-2013) iba dirigido a la totalidad de la UE más Noruega y Suiza. Contó con un presupuesto de 68 M€, 53 M€ de fondos FEDER y los 15 M€ restantes de los estados participantes. La aportación URBACT II supone el 12% del presupuesto de la UE para cooperación interregional⁶⁶.

Entre las aportaciones del programa se encuentra la elaboración de un “Kit de herramientas para grupos de apoyo local” ya que la actividad de URBACT gira alrededor de dos ejes principales: el desarrollo urbano integrado y la planificación participativa de acciones.

⁶⁶ Folleto “Programa operativo URBACT II”. Secretariado URBACT. Descargado en http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.cfm, 20/07/2012.

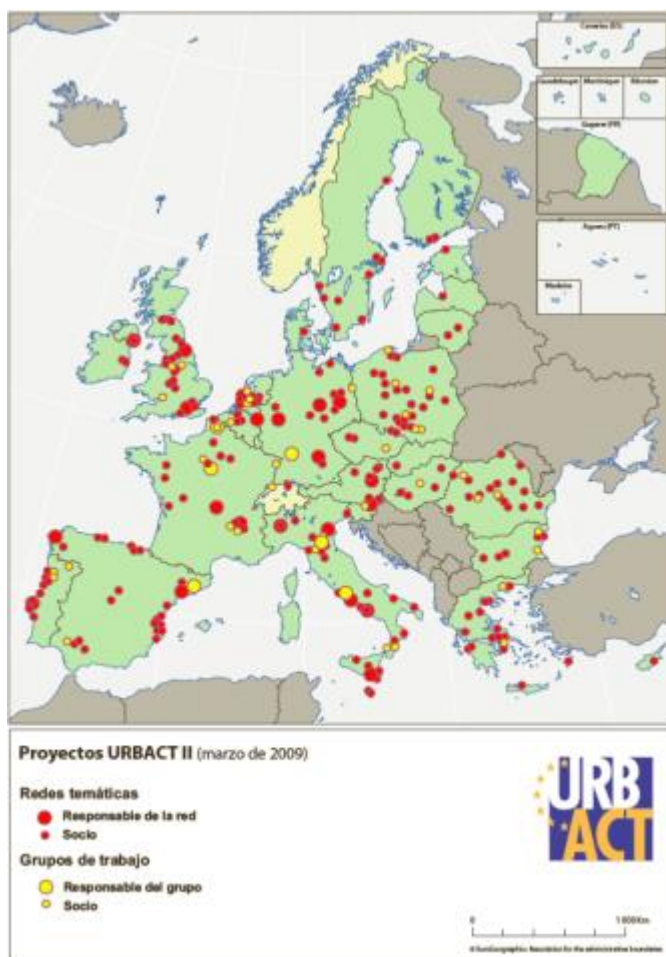


Figura 8: Proyectos URBACT II en marzo de 2009

Fuente: Fomentar un desarrollo urbano sostenible (Piskorz, Goulet 2009:41).

El programa URBACT III (2014-2020) según informa Emmanuel Moulin, Director de la Secretaría de URBACT. utilizará sus recursos y conocimientos con el objetivo de fortalecer la capacidad de las ciudades para emprender estrategias y acciones urbanas integradas⁶⁷. Fue presentado el 16 de marzo de 2015 en Bruselas y está organizado en cuatro grandes objetivos, para los que dispone de un presupuesto de 96,3 M€, algo mayor que en otras ediciones⁶⁸:

⁶⁷ Boletín de noticias URBACT#49, 3/03/2015 y www.urbact.eu, búsqueda 4/3/2015.

⁶⁸ <http://urbact.eu/urbact-glance>, búsqueda de 19/07/2015.

—Mejorar la capacidad de las ciudades para gestionar políticas y prácticas urbanas sostenibles de forma integrada y participativa.

—Mejorar el diseño y las prácticas de las políticas urbanas de sostenibilidad.

—Mejorar la implementación en las ciudades de las estrategias y acciones integradas y sostenibles.

—Construir y compartir conocimiento: asegurar que los agentes y los que toman las decisiones tienen acceso al *know-how* y comparten buenas prácticas para mejorar sus políticas de desarrollo urbano.

URBACT III propone tres tipos de redes: de intercambio (*Action Planning Networks*), de transferencia y de implementación, con el siguiente calendario de convocatorias de ayuda:

—Redes de intercambio (APN):

Fase 1: 21 redes aprobadas (11/09/2015).

Fase 2: Solicitudes hasta 14/03/2016

—Redes de implementación (IN): Marzo de 2016

Estrategias Urbanas Integradas (entre otros, herramientas EDUSI)

Fase 2: Solicitudes hasta 14/03/2016

«Buenas prácticas urbanas»: Otoño 2016

—Redes de transferencia (TN): Primavera 2017

El presupuesto por red oscila entre los 600.000€ y los 750.000€, cofinanciados por FEDER (en regiones más desarrolladas el 70% y en las menos o en transición el 85%).

En la Fase 1, se presentaron 99 propuestas de redes que agrupaban 111 ciudades, y se aprobaron 21 proyectos (Houk 2015). Aunque la mayoría serían interesantes para nuestro estudio, pues están relacionados con la sostenibilidad en las ciudades europeas, destacamos sólo algunos, a partir de los datos de Lazar (2015). Hay 5 de regeneración urbana: “*Second Chance*”, que rehabilita edificios en desuso en centros de ciudades; “*Disarmed Cities*”, que se ocupa de reutilizar equipamientos militares abandonados (Cartagena es una de las ciudades participantes); “*Growth by reconversion*” (con Barcelona) y “*Refill*”, que exploran prácticas para aumentar la densidad, incluyendo usos temporales; y “*Vital Cities*” que rediseña los espacios públicos pensando en el disfrute de los residentes de las zonas más degradadas. “*RetailLink*”, liderado por Igualada, pretende revitalizar el

comercio minorista; *“Resilient Europe”* está dirigido a aumentar la resiliencia de las ciudades utilizando el modelo de gestión de Transición (que veremos más adelante, al hablar de participación) y *“Urban Green Labs”*, liderado por Budapest, encaminado a crear comunidades con economías autosuficientes, a través de cambios en sus infraestructuras físicas y servicios, y a crear formas de gobernanza local por el cambio de actitud de los residentes: esta red nos parece muy interesante, pues relaciona la participación con el cambio de actitud de una parte del público (en este caso, los residentes).

Hay 13 ciudades españolas incluidas en 14 redes: Albacete, Baena, Barcelona, Bilbao, Burgos, Cartagena, Granada, Igualada, Medina del Campo, Murcia, Plasencia (en *“Freight Tails”* y en *“Urban3S”*), Roquetas de Mar y San Sebastián.

2. INTERREG.

Es un programa de cooperación que proporciona financiación a todas las regiones europeas más Suiza y Noruega a través de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER). Está integrado en el objetivo de cooperación territorial europea y permite intercambiar experiencias y conocimientos a través de la cooperación interregional; este proceso se estimula también desde la iniciativa *“Las regiones, por el cambio económico”*. El programa INTERREG IIIC estuvo vigente entre 2002 y 2006; le siguió el INTERREG IVC entre 2007-2013 y en 2015 se presentó la nueva fase, INTERREG EUROPA⁶⁹.

Las áreas de apoyo son: innovación y economía del conocimiento, medioambiente y prevención de riesgos. Además, el programa trata de contribuir a la modernización económica y a la competitividad de Europa, en línea con los objetivos de las Agendas de Lisboa y de Gotenburgo.

3. ESPON.

ESPON es el acrónimo de *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*; Observatorio Europeo para el desarrollo territorial y la cohesión.

ESPON 2006 tenía como objetivos la investigación aplicada y los estudios sobre el desarrollo territorial y espacial desde una perspectiva europea, como apoyo para el desarrollo de las políticas⁷⁰.

⁶⁹ <http://www.interregeurope.eu/>, búsqueda de 17/04/2016.

⁷⁰ http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/Menu_ESPON2006Programme/, búsqueda 21/2/2015.

ESPO 2013 tenía como misión el desarrollo de apoyo a las políticas en relación con la cohesión territorial y el desarrollo armónico del territorio europeo, a través de:

—preparar una información comparable, evidencias, análisis y escenarios de dinámicas territoriales;

—descubrir el potencial y el capital territorial para el desarrollo de las regiones y contribuir a la competitividad europea, a la cooperación territorial y al desarrollo sostenible y equilibrado.

El presupuesto del programa ha sido de 47 M€, financiados al 75% por los fondos FEDER (Objetivo 3 para la Cooperación Territorial Europea) y el 25% restante por los 31 países participantes: los 27 de la UE más Islandia, Lichtenstein, Noruega y Suiza⁷¹.

ESPO 2020 se adoptó el 12 de febrero de 2015⁷², después de la consulta pública que sirvió para elaborar el borrador. El nuevo programa, pretende renovar, reenfocar y actualizar ESPO, estableciendo una nueva estructura administrativa: ESPO EGTC⁷³. Esta estructura tendrá más capacidad interna de lograr evidencia territorial y, por tanto, podrá agilizar los procesos.

4. INTERACT

INTERACT apoya la cooperación territorial entre las regiones de la UE. Promueve la cooperación como herramienta de crecimiento y de cambio, por medio del desarrollo de políticas y orientaciones estratégicas en el ámbito de la cooperación territorial y más allá. INTERACT es el *hub* donde se comparten ideas, se intercambia información y las mejores prácticas entre programas de cooperación y se les da más visibilidad.

Las áreas de interés son: gestión de programas, comunicación, gestión financiera y gestión y capitalización del conocimiento⁷⁴.

Después del periodo 2007-2013, estamos en el programa INTERACT 2014-2020.

INTERACT trabaja en una perspectiva regional. Hay cuatro puntos desde los que se prestan servicios a zonas más amplias (Turku/Finlandia; Valencia/España;

⁷¹ http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/Menu_Mission/, búsqueda 21/2/2015

⁷² https://www.espon.eu/main/Menu_About/, búsqueda de 17/04/2016.

⁷³ http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/Menu_ESPON2020Programme/, búsqueda 21/2/2015.

⁷⁴ http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911, búsqueda 22/2/2015.

Viborg/Dinamarca y Viena/Austria) y una oficina de secretaría general que coordina todo en Bratislava/Eslovaquia.

6. Hacer un seguimiento de los progresos (evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post*, conjunto de criterios e indicadores).

Es importante supervisar la consecución de los objetivos y gestionar los progresos. Des esta manera, se puede extraer aprendizaje para los agentes locales y para compartir con proyectos de otras ciudades, regiones o naciones.

La iniciativa comunitaria URBAN ha institucionalizado tres momentos de evaluación:

—***ex ante***: Antes de conceder la subvención, las propuestas preseleccionadas se someten a una evaluación, para comprobar cómo se interrelacionan los problemas específicos detectados y cómo se alcanzarán los objetivos especificados. Estas evaluaciones han logrado algunas mejoras en los programas integrados y mejores diseños de proyecto en algunos casos.

—**Evaluación intermedia**: cada programa se somete a una evaluación intermedia y se lleva a un proceso de consulta con los principales actores y partes interesadas a nivel local. Ese debate hace que las conclusiones de la revisión sean compartidas por todos los participantes y ayuda a mejorar el resultado de la fase final de la ejecución.

—***ex post***: Evaluación posterior al proyecto. No se ha hecho en todos los programas. Al final de la fase URBAN I sí se hizo una evaluación de todos los de esa iniciativa, que sirvió de base para algunas recomendaciones del URBAN II.

Además de este sistema de evaluación, la Comisión Europea recomienda formular las siguientes cuestiones en los proyectos y estrategias integrados de desarrollo y regeneración urbana (Piskorz, Goulet 2009:42):

1. “Las iniciativas de regeneración urbana, ¿fomentan la competitividad en todas las regiones y ciudades europeas, y tienen algún efecto en los barrios, ciudades y/o regiones circundantes que vaya más allá del proyecto en cuestión?”
2. Las operaciones urbanas, ¿crean condiciones para alcanzar al mismo tiempo los objetivos de integración social y refuerzo de la competitividad?
3. Las iniciativas urbanas, ¿benefician a los grupos desfavorecidos y prestan una especial atención a la integración de las minorías étnicas?
4. Las intervenciones urbanas, ¿contribuyen a lograr los objetivos medioambientales europeos, especialmente en lo que respecta a la reducción en el uso de energía y la protección del entorno natural?

5. Las iniciativas urbanas, ¿garantizan que el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres forme parte integrante de las políticas urbanas?

6. Los programas de desarrollo urbano, ¿tienen en consideración los retos del cambio demográfico, especialmente en lo que respecta al hecho de que la pirámide de edad y la composición étnica de nuestras sociedades urbanas están llamadas a cambiar radicalmente?

7. Finalmente, las iniciativas urbanas, ¿van más allá de los proyectos, estableciendo nuevas e innovadoras políticas urbanas a nivel local y regional?

En el siguiente capítulo sobre regeneración urbana, podremos ver cómo se están introduciendo y resolviendo estas cuestiones.

2.7 El metabolismo industrial y el metabolismo urbano: la analogía del ecosistema urbano.

El urbanismo tiene que lograr muchas veces objetivos contradictorios, como se ha visto antes. Uno de ellos es la sostenibilidad urbana. La actual insostenibilidad urbana se debe al consumo masivo de recursos, la producción de residuos por encima de los límites naturales y la ausencia de flujos entre residuos y recursos. Por tanto, el desarrollo urbano sostenible requiere la integración de los recursos naturales en el urbanismo. Se puede decir que es un factor importante, que algunos autores (Agudelo-Vera et al. 2011), consideran clave.

Una de las aproximaciones teóricas a este tema es la analogía del metabolismo. La Real Academia Española define “Metabolismo como el conjunto de reacciones químicas que efectúan constantemente las células de los seres vivos con el fin de sintetizar sustancias complejas a partir de otras más simples, o degradar aquellas para obtener éstas”. El diccionario Merriam Webster dice que el término “Metabolismo aplicado a una planta o animal, puede entenderse como la totalidad de los procesos internos —físicos y químicos— que aportan la energía y nutrientes requeridos para un organismo en las condiciones de vida del mismo. Estos procesos se pueden describir, en conjunto, como las transformaciones de aportes (luz solar, energía química, nutrientes, agua, aire) en biomasa —la sustancia del organismo en sí mismo— y productos de deshecho”.

En los próximos apartados veremos el metabolismo industrial y el metabolismo urbano: ambos son términos analógicos, que he preferido analizar por separado porque, por lo que se ha ido diciendo hasta ahora, conseguir la sostenibilidad requiere cambios en el modo de planificar las ciudades, pero también en los modelos de producción y consumo de las ciudades y sus ciudadanos. Entiendo que las dos perspectivas aportan luces complementarias.

2.7.1 Metabolismo industrial

Trasladando esta imagen al ciclo industrial obtenemos la definición de metabolismo industrial: “el Metabolismo industrial es un conjunto de transformaciones físico-químicas que convierten materias primas (biomasa, combustibles, minerales, metales) en productos y estructuras manufacturados (p.ej. bienes) y residuos. Para un economista, a esos procesos considerados en

global se les llama «producción» y a la transformación posterior de bienes económicos en servicios (y residuos) se le llama «consumo». Por tanto, el metabolismo industrial comprende todas las transformaciones de materiales y energía que hacen que el sistema económico funcione (p.ej. producir y consumir)” (Ayres, Simonis 1994:xi)⁷⁵.

Dicho de otra manera, el metabolismo industrial es la colección integrada de procesos físicos que convierten materia prima y energía, con trabajo, en productos terminados y desperdicios en un estado más o menos estable.

La siguiente figura de Ayres explica el entramado de relaciones del mercado: para los procesos de producción, construcción, distribución y transporte se requieren fuentes de energía, sol, agua, aire, minas, agricultura, bosques, etc.; los productos y servicios llegan a los hogares para el consumo personal y producen residuos que, a través del reciclaje, pueden reincorporarse a la producción industrial, afectando también al paisaje, al entorno natural y a la biodiversidad.

La producción —siguiendo a Ayres— no es autoreguladora. El hombre aporta los controles de estabilización del sistema: directamente, a través del trabajo (*input*) e indirectamente, como consumidor del resultado (*output*). El sistema se equilibra, al menos en mercados descentralizados y competitivos, con el balance entre oferta y demanda de productos y trabajo a través del precio. De alguna manera, el sistema económico es el mecanismo regulatorio del metabolismo, del que participan como sujetos pasivos y agentes, tanto las grandes compañías como el usuario individual en el hogar. Lo que ocurre en el sistema industrial llega antes o después a la casa privada, de ahí la importancia de la producción y consumo —comportamiento— individual en la consecución de la sostenibilidad.

⁷⁵ Traducción propia del original inglés: “*Industrial metabolism, is the set of physico-chemical transformations that convert raw materials (biomass, fuels, minerals, metals) into manufactured products and structures (i.e. “goods”) and wastes. To an economist these processes, in the aggregate, are called “production”. A further transformation of economic goods into services (and wastes) is also implied by the economic term “consumption”. Thus industrial metabolism comprehends all the materials/energy transformations that enable the economic system to function, i.e. to produce and consume*”.

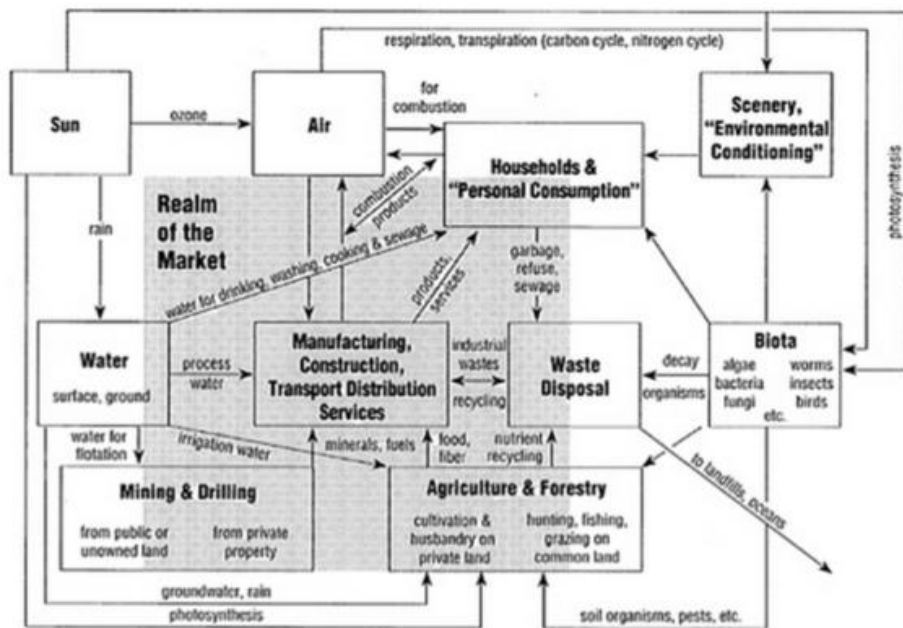


Figura 9: ¿Qué es el Metabolismo Industrial? El mundo del mercado

Fuente:(Ayres 1994:24) ⁷⁶

Otro aspecto útil de la analogía entre el metabolismo físico y el industrial es el del ciclo de vida de los nutrientes (las materias primas en el caso de la industria). Ahí es donde radica la mayor diferencia: mientras que los ciclos naturales (del agua, del carbón, del nitrógeno) son cerrados —los procesos biológicos regeneran los bioproductos-residuos convirtiéndolos de nuevo en nutrientes—, el de la industria es abierto, es decir, la industria no recicla habitualmente sus desechos convirtiéndolos en materia prima.

Los ciclos cerrados se producen cuando los stocks de cada compartimento son constantes, con una media estable. El equilibrio de los materiales implica que los aportes (*inputs*) de material son equilibrados por las emisiones (*outputs*). Se pueden sostener indefinidamente con una fuente constante de energía mientras que los ciclos abiertos como el actual industrial o el urbano son de por sí inestables e insostenibles (Ayres, Simonis 1994:6, Chrysoulakis et al. 2013).

⁷⁶ Tomamos las imágenes de la edición electrónica del capítulo de R.U. Ayres en el libro “*The Greening of Industrial Ecosystems*”, 1994, que es una reedición con cambios editoriales menores, del mismo capítulo “*Industrial Metabolism: Theory and Policy*” en el libro editado por R.U. Ayres. Disponible en http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=2129&pag=27, búsqueda 15/3/2015.

Ayres utiliza el tradicional modelo de cuatro elementos para explicar los flujos naturales y los industriales:

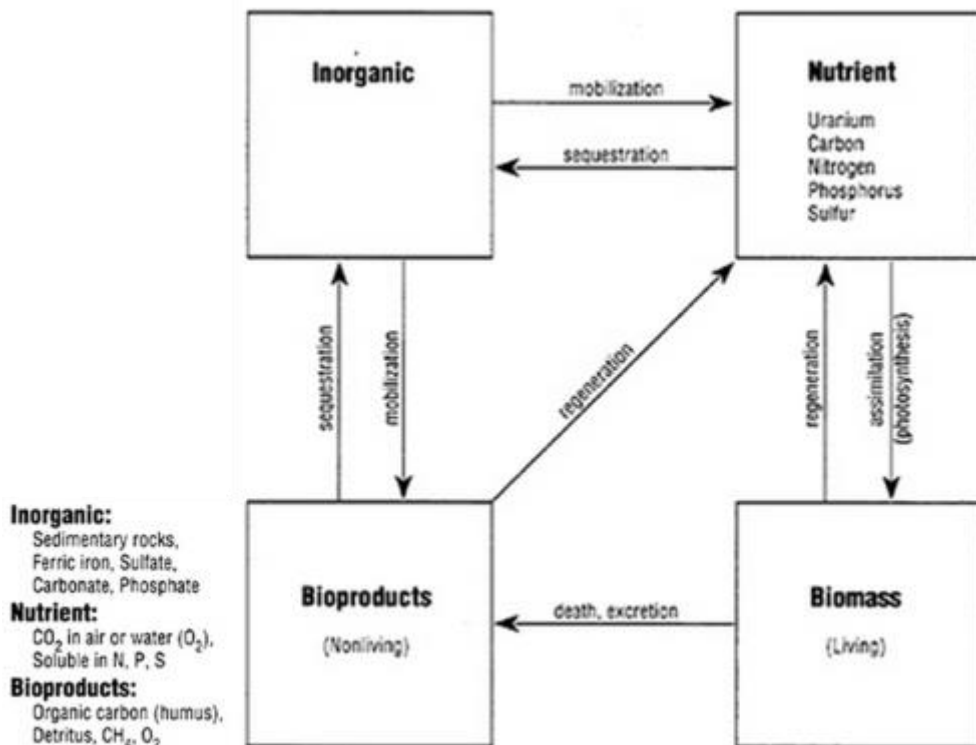


Figura 10: Flujos bio-geo-químicos
Fuente: (Ayres 1994:25)

En la figura 10 vemos los flujos del ciclo natural: el componente inorgánico comprende las rocas sedimentarias, el hierro, los sulfatos, carbonatos, fosfatos; los nutrientes son el CO₂ en el aire o en el agua (O₂) y los bioproductos son el carbón orgánico (humus), el detritus y CH₄, O₂. La figura 11 contempla el ciclo de producción y consumo y la emisión final de residuos al medioambiente. Plantea muchos interrogantes: si el sistema industrial se estabilizará sin interferencias externas, si no se estabiliza, cuánto tiempo hay antes el colapso del sistema natural, cómo se puede intervenir en ese proceso, etc.

En esta perspectiva, el sistema económico humano tiene un lugar propio en el sistema natural más amplio, de la tierra. La antroposfera es sólo una parte de la biosfera, que sólo puede existir en un equilibrio continuo y dinámico con el sol, el aire (la atmósfera), los océanos (la hidrosfera) y la corteza de la tierra (litosfera).

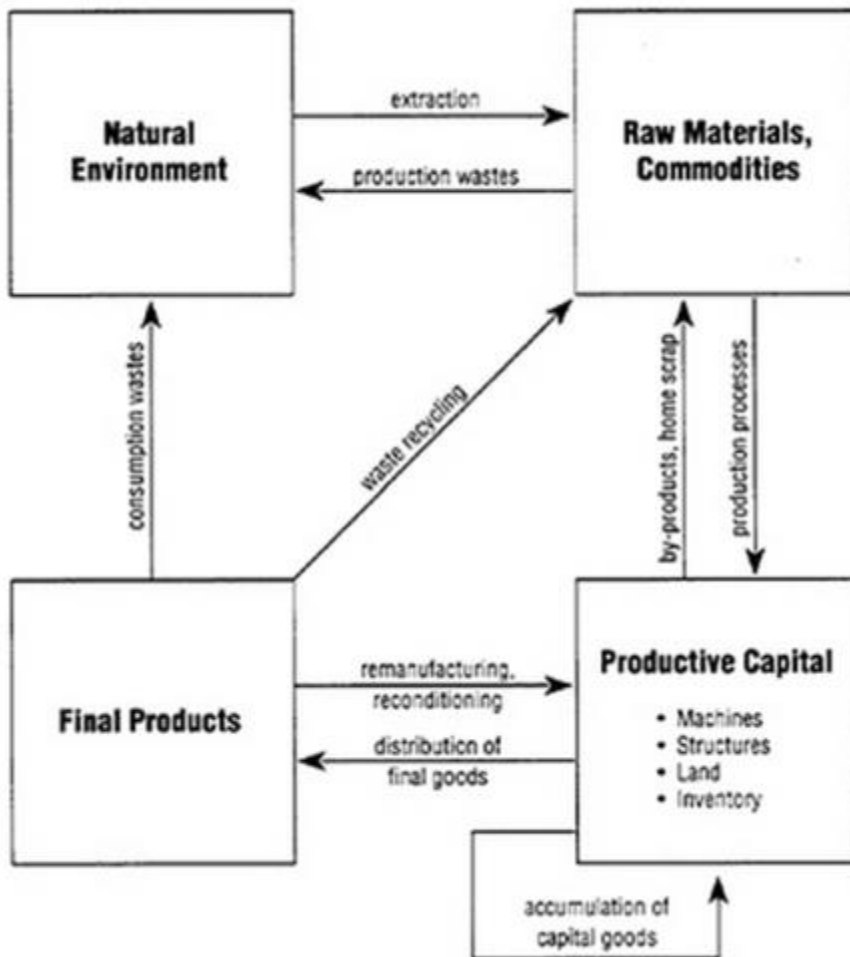


Figura 11: Flujos industriales
Fuente:(Ayres 1994:25-26)

El equilibrio de la antroposfera en el sistema antes de la era industrial era posible sin grandes esfuerzos. A partir de la revolución industrial del siglo XVIII la situación cambió radicalmente y la lista de tendencias ambientalmente insostenibles crece: el aumento de emisiones de gases efecto invernadero; la destrucción de la capa de ozono; la acidificación del suelo y de la superficie de las aguas; el aumento de metales tóxicos en sedimentos y suelo; el aumento de residuos radioactivos; la acumulación de material químico no biodegradable; la contaminación y el agotamiento de las aguas subterráneas; la pérdida de bosques tropicales,

humedales, biodiversidad y, por supuesto, la explotación masiva de fuentes de energía fósiles, por citar sólo algunas.

Este panorama podría ser sombrío, pero la muerte de la biosfera no es necesariamente inevitable, como dice el texto de R. Ayres al que nos estamos refiriendo: se pueden hacer cambios radicales en el proceso, considerando la industria como una parte de la antroposfera y ésta una parte de la biosfera. Para eso, hay que conseguir un mayor reciclaje y reutilización de los materiales de desecho. Cuanto más se recicle, menos emisiones y viceversa. Un sistema industrial sostenible estaría caracterizado por un reciclaje casi total de los materiales tóxicos o pesados, y un significativo grado de reciclaje o reutilización de plásticos, papel y otros materiales (Ayres, Simonis 1994:12).

En consecuencia, ese equilibrio del sistema (la sostenibilidad) no es tanto una cuestión de disponibilidad de recursos como de eficiencia del reciclaje y la reutilización de los mismos, que están relacionadas con algunos cambios estructurales en la industria. Una cuestión interesante es que es, al pensar en esos cambios, es más efectiva una protección medioambiental desde el inicio, que utilizar después equipos reductores de polución (*end-op-pipe technology*) (Simonis 1994:36).

Ese estudio de Udo Simonis compara sistemas de producción y consumo en algunos países y ahorros energéticos. Por ejemplo, en la República Federal Alemana, en los años estudiados (1960-1987) aumenta el PIB en relación a la producción, al transporte de carga, y no aumenta en la misma proporción el consumo de energía: sí aumenta mucho el transporte (porque se produce más que se consume y se exporta), pero disminuye mucho el consumo de acero y cemento. Se explica la reducción de acero porque se recicla mucho, aunque hay otros daños colaterales por utilizar sustitutos como el plástico, con otros riesgos ambientales; la reducción de cemento viene dada porque no hay obra nueva, sino que se intenta modernizar el parque de viviendas existente (contrariamente a lo que se ha hecho en España en ese momento). A la vez, en ese mismo periodo, en la antigua RDA no se producen cambios significativos en el sistema industrial: no crece el PIB ni baja el consumo de energía. Esto lleva a pensar también que, cuando se vive en condiciones de pobreza, hay otras prioridades frente a las ambientales.

Podemos decir con Simonis (1994:47-52) que la reestructuración económica o industrial es más que un fenómeno económico, sobre todo si se entiende éste como una ruptura con la energía, con la intensidad de fabricación de materiales y con las tendencias de contaminación, es decir, como un cambio hacia un modelo de impacto ambiental significativamente diferente. Reestructurar la industria

puede ser un tema clave para resolver el presente y prevenir futuros problemas ambientales y esto debe hacerse de manera gradual, con una estrategia “*environmentally friendly*”. Tenemos ejemplos positivos de esta reestructuración en Suecia (sin dejar de aumentar su PIB) y negativos en Japón, donde al perseguir con más ímpetu el crecimiento económico, el cambio estructural ha ido en contra del medioambiente.

2.7.2 Metabolismo urbano

En este trabajo entiendo el metabolismo industrial como un concepto más amplio que el metabolismo urbano, aunque se puede explicar también al revés. De hecho, parece que el término, «Metabolismo Industrial» fue acuñado durante las etapas preparatorias de la Conferencia de Tokio organizada por la Universidad de las Naciones Unidas, la UNESCO y la Federación de Institutos de Estudios Avanzados (IFIAS), en septiembre de 1988 (Ayres, Simonis 1994); mientras que hay referencias al «Metabolismo Urbano» ya en Marx (Fischer-Kowalski 1998, Karvounis 2015:4), que proponía un metabolismo-urbano-rural al sugerir la transformación de los desperdicios humanos y animales en fertilizantes con idea de conseguir un proceso circular para los ecosistemas urbanos. El propio Marx acuñó el término “grieta metabólica”. Ya en el siglo XX Eugene Odum, señaló el aspecto biológico del concepto de metabolismo urbano (Golubiewski 2012, Rapoport 2011) y la conceptualización de la energía, pero el que acuñó el concepto fue Wolman en 1965, en su artículo “El Metabolismo de las Ciudades” (Wolman 1965, Chrysoulakis et al. 2009:183, Karvounis 2015:4-5), aunque luego Geddes lo afianzó en 1985.

Citando a Agudelo-Vera et al: “En un mundo de ciudades, cada vez está más claro que el desarrollo urbano sostenible es un desafío crucial (Girardet 2003) y es probablemente el asunto más significativo desde el punto de vista ambiental ahora y en el futuro (McDonald, Patterson 2007) Para afrontar este reto, es imperativo entender cómo funcionan los sistemas metabólicos urbanos (Decker et al. 2000, Girardet 2003). Podemos afirmar que para lograr ciudades sostenibles es definitivo gestionar los recursos disponibles estratégicamente. Las soluciones técnicas aisladas son insuficientes para abordar los problemas tan complejos a los que nos enfrentamos hoy (Pahl-Wostl 2007). En ese sentido, la gestión de los

recursos (RM) es un factor clave para el desarrollo sostenible (SD)” (Agudelo-Vera et al. 2011:2296)⁷⁷.

Pero esto está poco desarrollado: ha pasado poco más de un siglo de las primeras teorías en ese sentido, pero sólo 50 años desde la formulación del concepto. En cualquier caso, el recorrido hecho ha sido muy lento, sigue sin haber enlaces formales entre urbanismo y gestión de los recursos. Hace falta un enfoque holístico de la cuestión, que supere los intereses sectoriales

Ya en 1999, Salvador Rueda decía que “*apoyar la organización urbana en energías renovables es básico para disminuir el impacto sobre la atmósfera*” (Rueda 1999:29). Tan importantes como las energías son el control de las emisiones, de las actividades industriales, de los servicios, y el aprovechamiento de los mismos: según Rueda, muchas ciudades disponen sus residuos en vertederos sin absorber el biogás generado en él y esas emisiones de metano y otros componentes pueden ser importantes. Otro tema es dónde colocar esos vertederos y esas plantas de transformación en biogás, pues es frecuente que, aun siendo consciente de la necesidad, nadie quiera tenerlos en su entorno, por considerarlos como potenciales peligros. Es lo que se ha dado en llamar el fenómeno NIMBY (*not in my back yard*) o en la versión española, SPAN (sí, pero aquí no).

Del mismo modo que veíamos en el apartado anterior la necesidad de cerrar los flujos para lograr un equilibrio metabólico a nivel industrial, hay que lograrlo en las ciudades si las consideramos como un cierto ecosistema.

Brevemente dedicaremos este apartado a ver la evolución de los modelos de metabolismo urbano, hasta llegar a uno, el *New Urban Metabolic Model* en 2004, que enfatiza las actividades institucionales en la consecución de la sostenibilidad y, sobre todo, la participación de todos los agentes en la ciudad.

Los asentamientos urbanos son sistemas abiertos que necesitan material y energía para mantener en funcionamiento su compleja estructura.

⁷⁷ Traducción propia del original inglés: “*In a world of cities, it is becoming more and more clear that sustainable urban development is a crucial challenge (Girardet, 2003) and is maybe the most significant current and future environmental issue (McDonald and Patterson, 2007). To tackle this challenge, it is imperative to understand how urban metabolic systems function (Decker et al., 2000; Girardet, 2003). We can affirm that towards sustainable cities, it is crucial to manage available resources strategically. Isolated technical solutions are insufficient to deal with the complex problems we face today (Pahl-Wostl, 2007). As such, Resource Management (RM), as stated in the title, is a key factor for Sustainable Development (SD)*”.

Si se transporta el metabolismo urbano a la biología, se puede decir que hay dos fases:

—Anabolismo: Actividad constructiva: el conjunto de procesos de material y energía que el sistema de la ciudad necesita para satisfacer las demandas y necesidades de la población humana.

—Catabolismo: Actividad destructiva: el conjunto de procesos relacionados con la producción y eliminación de los residuos resultantes de las actividades urbanas. En esa fase, la ciudad echa alrededor (el sistema de soporte) la entropía, que se puede entender como energía con menos información (por ejemplo rayos infrarrojos) y residuos, según los principios de la termodinámica.

El sistema de la ciudad sería una especial caja negra que aumentaría su orden interno a costa del medioambiente externo.

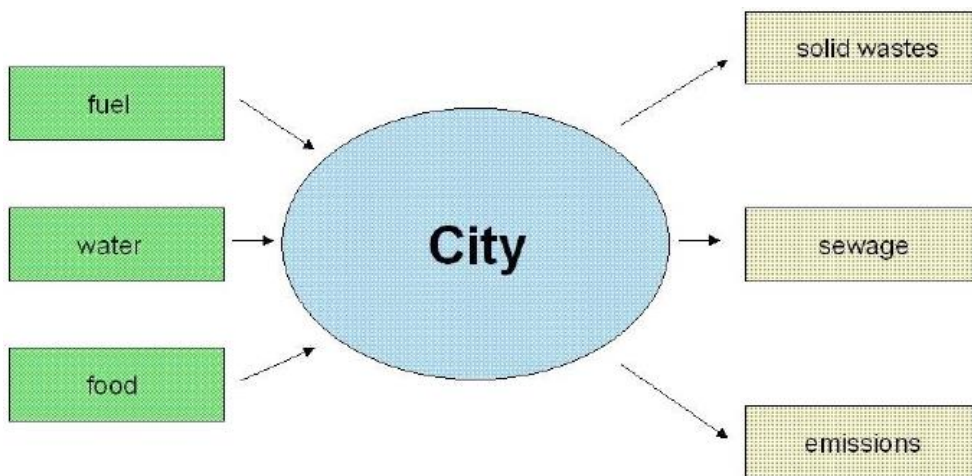


Figura 12: Modelo metabólico de Wolman
Fuente: (Wolman 1965, Costa et al. 2004:33)⁷⁸

El reto de la sostenibilidad urbana estaría en disminuir la explotación de recursos (combustible, agua, alimentación) y la producción de residuos (sólidos, aguas residuales y emisiones), junto al aumento de los estándares del nivel de vida, para que la ciudad pueda adaptarse a la capacidad de carga del ecosistema local, regional y global, siguiendo a Peter Newman.

⁷⁸ Aunque ponga el nombre del autor del modelo, utilizo las figuras tal cual aparecen en la versión digital del capítulo citado de A. Costa, para dar unidad.

El modelo de Wolman y la imagen de la “caja negra” quedaron pronto obsoletos, pues la ciudad es mucho más que productos y residuos, es un lugar donde se crean oportunidades y la población tiene expectativas y sueños: la ciudad tiene sus dinámicas internas. Por eso, Newman, en 1999, diseñó su Modelo Metabólico Extendido.

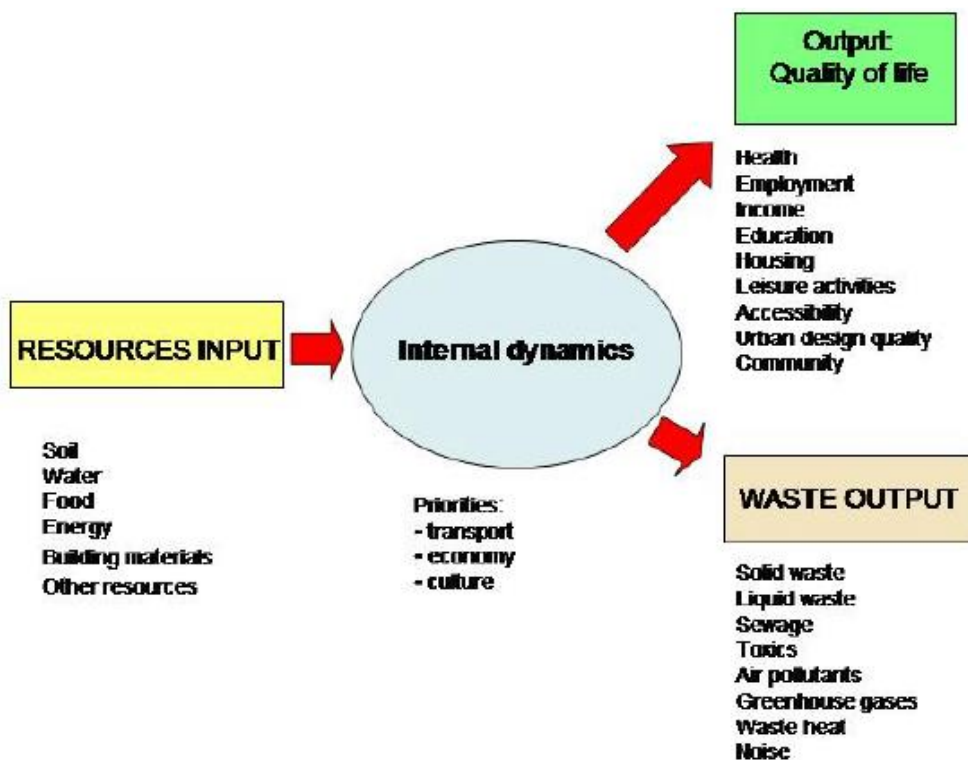


Figura 13: Modelo Metabólico Extendido de Newman (EMM)
Fuente: (Newman 1999, Costa et al. 2004:34)

Este modelo aporta las dinámicas internas de la población, que pueden controlar tanto las entradas de recursos como las salidas de productos. Sus características son: incluye indicadores y retos cuantitativos que pueden servir posteriormente; representa un amplio espectro de los sectores clave: vivienda, salud, transporte, empleo consumo, ocio, actividades económicas, etc.; enumera los productos-residuos, establece la representación de relaciones causales en el sistema siguiendo la secuencia DPSIR Driving force/pressure/state/impact/response⁷⁹ y

⁷⁹ La secuencia DPSIR me resultaba desconocida: fuerza motriz, estado de presión, impacto y respuesta.

permite una representación efectiva de los procesos dinámicos asociados con la sostenibilidad: recursos disponibles, procesos, resultados.

Casi a la vez (1998), Newton y otros propusieron otro modelo en Australia, con los cuatro principios clave de la sostenibilidad urbana: la reducción del consumo de recursos por la maximización de su uso; la mejora de la calidad de vida urbana; la reducción de residuos y emisiones producidos por actividades humanas y una mayor eficiencia en la gestión de los procesos urbanos.

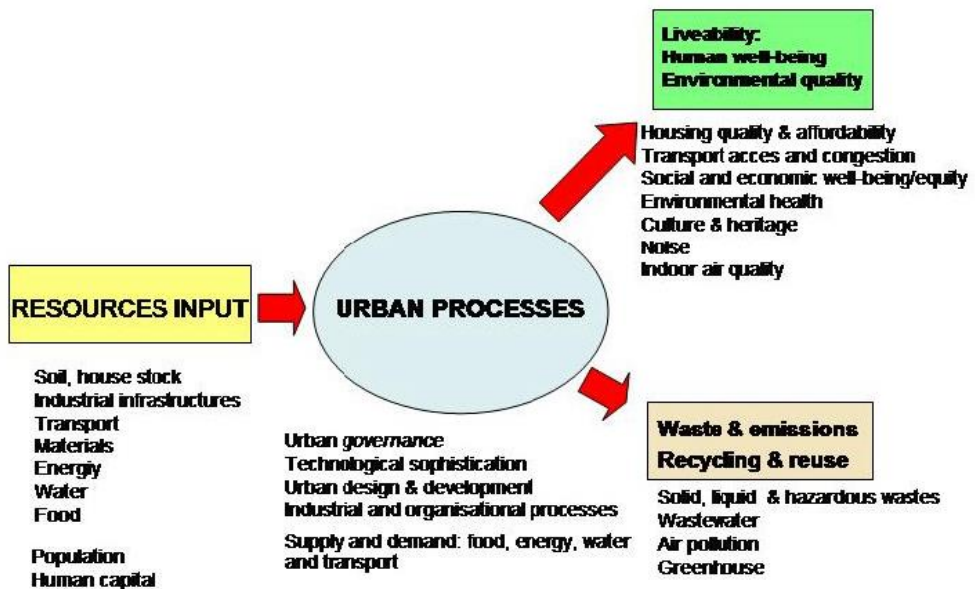


Figura 14: Modelo Metabólico Urbano Extendido de Newton (EUMM)
Fuente: (Costa et al. 2004:34)

En esta versión, se producen dos cambios fundamentales en mi opinión: se incluye la población y el capital humano como recurso y se tratan las dinámicas internas como procesos urbanos que deben ser gobernados, de manera organizada, diseñada, con tecnología y, dentro de esa gobernanza, está el equilibrio entre la oferta y la demanda (de alimentación, energía, agua y transporte) y el mayor reciclaje y reutilización para reducir las emisiones.

La aproximación al metabolismo urbano con este tipo de modelos puede ser útil para estudios urbanos comparativos, puesto que se pueden identificar los elementos críticos que hay que chequear para saber si se tiene o no información suficiente del proceso.

Sobre estos modelos, Costa y los otros autores del artículo al que nos estamos refiriendo, desarrollan un Nuevo Modelo Urbano Metabólico (NUMM) que incluye el control de los mecanismos (el *feedback*) y, para eso, el “cuarto pilar” de la sostenibilidad: las instituciones, tanto gestores de la ciudad como asociaciones ciudadanas. El *feedback* de las instituciones (y su comportamiento), se tendría que internalizar en el modelo y, además, puede actuar como filtro que medie entre las distintos componentes del ecosistema urbano. Como dicen (Costa et al. 2004:36):

“Un factor esencial adicional relacionado con las actividades institucionales es que las políticas urbanas que contienen implicaciones ambientales son el resultado de decisiones basadas en procesos participativos con los ciudadanos. Esa visión implica un modelo de gobernanza basado en la síntesis de las necesidades y expectativas de los grupos locales”⁸⁰.

Es un modelo, que puede tener una validez amplia, siempre que se cumplan algunas reglas y, entre ellas, la activa participación de los ciudadanos en el debate sobre el desarrollo y la transformación urbana.

Este modelo se ha concebido para evaluar explícitamente cómo toman parte en el proyecto de sostenibilidad urbana las políticas de los diferentes sectores. En las “entradas” al ciclo, tenemos materia prima, energía, agua, suelo, infraestructuras, pero también capital natural, económico y humano —se le da más importancia, incluso, que en el modelo de Newton, 1998—. Ese flujo de entradas ya está dirigido por la actuación de distintas instituciones en la ciudad. El proceso urbano alimenta dos tipos de “salidas-productos”: una producción urbana tanto material como intangible (buscada en sí misma), y una producción de desperdicios, emisiones y elementos físicos que no se utilizarán y, por tanto, tiene que ser recolocados o recualificados. Aquí está una parte importante del modelo: una parte de los residuos (catabólica) puede ser transformada en el ciclo positivo, alimentando de nuevo el flujo de “recursos”: cuanto mayor reciclaje, mayor posibilidad de cerrar el ciclo metabólico⁸¹.

Eso requiere una clara voluntad por parte del nivel gubernamental/institucional que, como se ve, trabaja con todos los frentes: recursos, espacios verdes, entorno

⁸⁰ Traducción propia del original inglés: “*A further essential factor related to institutional activities is that urban policies that contain environmental implications are the result of decisional processes participated with citizens. Such a visión entails a governance model based on the synthesis of local groups’ needs and expectations*”.

⁸¹ Hay experiencias positivas de reciclaje en Alemania, en la Cuenca del Rin. Las cenizas volantes de la combustión de carbón y escorias de hierro y la producción de acero se utilizan como materiales de alimentación en la fabricación de ladrillos, cemento, hormigón, para preparar asfalto para las carreteras, etc. (Stigliani, Anderberg 1994:126).

construido , calidad de vida , impulso del conocimiento científico sobre el tema y , a la vez, emisiones, tratamiento de los residuos, reciclaje y reutilización, etc.

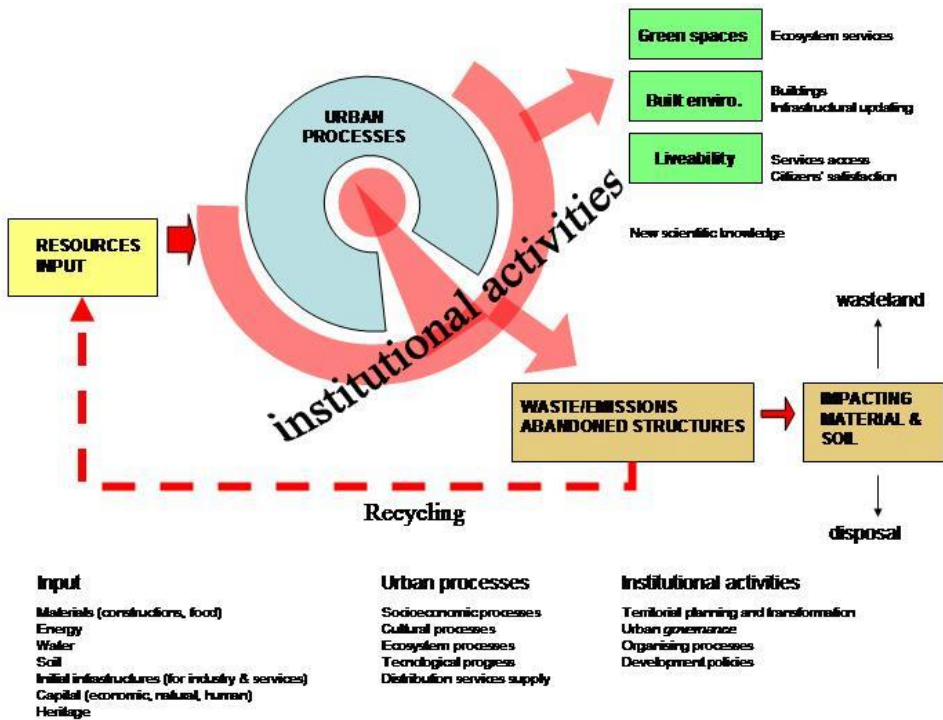


Figura 15: El Nuevo Modelo Metabólico Urbano (NUMM)
Fuente: (Costa et al. 2004:38)

Este modelo metabólico (NUMM) fue testado con éxito en Homebush-Bay, durante los Juegos Olímpicos de Sydney 2000. Es verdad que se pudo hacer gracias a la financiación de las Olimpiadas.

Unas de las primeras imágenes de aplicación a una ciudad concreta fueron las de Jaime Terradas para Barcelona, en 1987: el estudio de los flujos materiales y energéticos del ecosistema urbano relacionan muchos aspectos, desde lo biológico a lo social. En las dos imágenes siguientes se ve:

A) Algunas de las principales entradas y salidas relacionadas con diversos problemas ambientales.

B) Problemáticas ambientales del ecosistema urbano: en el interior de la ciudad y en las relaciones con los entornos periféricos más o menos alejados (Terradas 1987).



Figura 16: Relación entre entradas y salidas de flujos con problemas ambientales
Fuente: (Terradas 1987)

De todo esto se deduce que entender el metabolismo urbano es clave para el urbanismo y, más en concreto, para lograr la sostenibilidad. Hay documentos más recientes que apoyan esta misma hipótesis (Chrysoulakis et al. 2015) y recogen las experiencias que se han llevado a cabo con el proyecto Europeo BRIDGE, acrónimo de “sustainaBle uRban plannIng Decision support accountinG for urban mEtabolism”. De alguna manera, se trata de facilitar herramientas, indicadores y métodos para evaluar qué alternativas modifican en un sentido o en otro los flujos físicos del metabolismo urbano y cómo interactúan con otros componentes socioeconómicos y ambientales. Este proyecto acabó en 2011 pero se pueden seguir sus conclusiones en la web⁸².

Al tratar de regeneración urbana, podría ser muy interesante tener en cuenta el metabolismo urbano de la zona y los flujos de entradas y salidas antes de la intervención y procurar una regeneración que cerrara el ciclo equilibrándolo o, como dice Chacón (2013:55), lo dotara de capacidad de “auto-reciclarse”. Esto

⁸² <http://www.bridge-fp7.eu/>, búsqueda de 15/03/2015.

supondría mucha coordinación, pero sería una manera lógica de plantear la regeneración urbana sostenible.



Figura 17: Problemáticas ambientales del ecosistema urbano en Barcelona y en la periferia
Fuente: (Terradas 1987)

De alguna manera, eso es lo que se pretende llegar a conseguir en los edificios de consumo energético casi 0, para el 2020, pero sería importante tenerlo en cuenta como punto de partida de las intervenciones de regeneración urbana. Parece que es un tema que no está todavía muy desarrollado en España.

Conclusión de la segunda parte

Aunque el concepto de sostenibilidad incorporó desde muy pronto los aspectos sociales y económicos, además, de los medioambientales, la dimensión social se ha desarrollado menos, tanto en las políticas, como en los documentos o en la sensibilización del público medio.

La Unión Europea adjudica un papel fundamental a las ciudades para el logro de la sostenibilidad. Parte del papel que pueden jugar las ciudades en favor de la sostenibilidad es la incorporación, a través de la regeneración urbana, de esa dimensión social.

TERCERA PARTE

REGENERACIÓN

Etimología

Definición

La regeneración urbana en el Reino Unido

Gestión, seguimiento y evaluación de la regeneración urbana

La regeneración urbana en la Unión Europea

La regeneración urbana en España

Regeneración urbana y cohesión social

Etymology

Definition

Urban Regeneration in the United Kingdom

Management, Development and Evaluation of urban regeneration

Urban regeneration in the European Union

Urban Regeneration in Spain

Urban Regeneration and Social Cohesion

3 PARTE. REGENERACIÓN URBANA

Objetivos de investigación

Este capítulo se corresponde con los objetivos de investigación n.2 y n.3:

n.2.: Profundizar en el concepto en las ciudades de tamaño medio en Europa en el siglo XXI.

Para lograr el objetivo n.2, se parte de la definición de regeneración urbana; y se combina el estudio de la práctica de esas intervenciones (la regeneración en el Reino Unido; la gestión y financiación, la regeneración en otros países de Europa, etc.) con el marco teórico y normativo que proveen la Unión Europea y el Estado español, especialmente con la Ley 8/2013.

n.3.: Relacionar las intervenciones de regeneración urbana con la cohesión social en las zonas intervenidas.

Para lograr el objetivo 3, se estudia el concepto de cohesión social y cómo se pretende conseguir en las intervenciones de regeneración, evaluando el éxito de estas intervenciones. Posteriormente, se trata la *elitización*, como fenómeno sobrevenido en muchas operaciones de regeneración urbana, que suele ir en dirección contraria a la cohesión social.

Introducción

La regeneración urbana se va perfilando como una necesidad en el contexto actual, aunque se está produciendo, con este nombre, desde los años 60 del pasado siglo en el Reino Unido y Estados Unidos, y, poco a poco, en el resto de los países del entorno europeo y de los países con más población urbana.

Se puede decir que éste es el capítulo central de la tesis, no sólo por su posición en el texto, sino porque es el ámbito, dentro del urbanismo, que trato y en el que pretendo analizar la participación ciudadana para el logro de la sostenibilidad.

3.1 Etimología.

El término regeneración viene del latín *regeneratio* y significa regeneración, vuelta a la vida; regeneración (espiritual).

El verbo *regenero* (Palaestra Latina 1972) es un verbo transitivo que significa reproducir, hacer revivir (en sentido propio y figurado) y regenerar (espiritualmente). De modo que los *regenerati* son los bautizados⁸³.

A primera vista, parece que no es un término adecuado a la realidad de la intervención en barrios degradados, pues no se tiene la facultad de hacerlos vivir: eso escapa a las posibilidades del equipo. Quizás, por utilizar otros términos latinos, podría ser más ajustado hablar de:

Restauoro: restaurar, reedificar, restablecer.

Restituo: restablecer, volver a su sitio, volver a su estado anterior; reparar (los daños).

Recuro: restablecer, restaurar, cuidar.

Redintegro: volver a empezar, renovar, restablecer, recuperar, refrescar el recuerdo, etc. Aunque parece que se refiere más a la actitud interior que a la acción exterior.

Renovo: renovar, reanudar, repetir, recordar... Hay textos latinos que utilizan este verbo para referirse a la renovación de un templo, en el sentido de reconstrucción del edificio.

Tampoco parece adecuado utilizar la palabra recuperación, pues en latín el verbo *Recupero* significa recuperar, recobrar, ganar de nuevo, y el recuperador es el juez encargado de las indemnizaciones, restituciones, etc.: es decir, es un sentido más económico-jurídico.

Urbana: viene del latín *urbanus*, *-a*, *-um*, que significa: de la ciudad, relativo a la ciudad.

⁸³ Diccionario ilustrado latino-español, Bibliograf, S.A, Barcelona, 1972. Utilizaré preferentemente este diccionario para todo lo referente al latín.

3.2 Definición.

Se remite al Apéndice 8.3 para encontrar un estudio amplio sobre el término y la evolución en la lengua española

Si buscamos en Wikipedia⁸⁴, el término *Regeneración* está relacionado con cinco ámbitos: la biología, la historia (haciendo referencia a Perú y Colombia), la medicina (con varias técnicas), los partidos políticos (de Rusia, China y España) y el periodismo (nombre de dos periódicos en México).

Si buscamos el mismo día en la versión inglesa de Wikipedia⁸⁵, nos encontramos con que *Regeneration*, además de títulos de discos y películas, se refiere a seis ámbitos: la biología, la teología (la doctrina de nacer de nuevo), el diseño regenerativo (como proceso de desarrollo sostenible), Portugal (periodo de la historia de ese país), la literatura (con dos libros) y los videojuegos.

Se remite también a otros usos, como la regeneración del ácido clorhídrico, la regeneración forestal de Australia, el freno regenerativo y, entre otros, finalmente la regeneración o renovación urbana (*urban regeneration and urban renewal*).

Buscando la versión francesa de Wikipedia⁸⁶, encontramos sólo tres ámbitos: la biología, la ecología y el forestal.

La versión italiana remite a seis ámbitos⁸⁷: la teología bíblica, la termodinámica, la biología, la recuperación o reciclaje (de cartuchos de tinta, de catalizadores), la regeneración urbana y la regeneración en la ficción (juegos, televisión, etc.).

En este caso, se define la regeneración urbana como proceso mediante el cual la ciudad y sus barrios específicos, centrales o periféricos, son transformados y mejorados por la inversión pública y/o privada⁸⁸.

Finalmente, la versión alemana⁸⁹ remite a seis ámbitos: la fisiología (en los deportes), la historia (regeneración liberal en Suiza, Schwyz, siglo XIX), la biología, la química, la técnica y la regeneración como reposo, recuperación, descanso, etc.

⁸⁴ <http://es.wikipedia.org/wiki/Regeneracion>, búsqueda 24/11/2013.

⁸⁵ <http://en.wikipedia.org/wiki/Regeneration>, búsqueda 24/11/2013.

⁸⁶ <http://fr.wikipedia.org/wiki/Régénération>, 24/11/2013.

⁸⁷ <http://it.wikipedia.org/wiki/Rigenerazione>, 24/11/2013.

⁸⁸ Traducción propia del original italiano “*Processo tramite il quale le città e loro quartieri specifici, centrali o periferici, vengono trasformate da investimenti pubblici e/o privati di miglioramento*”.

En alemán, la regeneración urbana se asocia más a renovación urbana: *Stadterneuerung*.

En resumen, sólo las versiones inglesa e italiana de Wikipedia asocian directamente la regeneración a la regeneración urbana.

Este concepto toma, a veces, otros nombres: *revitalization, renewal, renaissance*, pero siempre designa las intervenciones que tratan de resolver los problemas urbanos, con implicación económica de los gobiernos. En general, *renewal* suele usarse para describir la parte física de la regeneración mientras que *regeneration* expresaría un enfoque más holístico, pero el discurso se ha ido complicando y actualmente los dos términos se usan indistintamente (Leary, McCarthy 2013:1-2).

La Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana define las siguientes actuaciones en el medio urbano⁹⁰:

—Rehabilitación edificatoria: aquellas actuaciones que tienen por objeto realizar obras cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones.

—Regeneración urbana: aquellas actuaciones que reflejan los casos anteriores, pero afectan tanto a edificios como a tejidos urbanos.

—Renovación urbana: Aquellas actuaciones similares a las de regeneración urbana, que incluyen nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria⁹¹.

Se entiende por integrado entonces, a los efectos de esta ley, una intervención que va más allá de lo físico o ambiental y considera también los aspectos sociales, y económicos. En ese sentido, podemos decir que en la Ley 8/2013, regeneración urbana integrada y regeneración urbana sostenible es lo mismo (esta idea se repite dos veces más en el Título Preliminar, aparte de en este Artículo 7). Quizás, el adjetivo integrado se refiere también al modo de gestionar la actuación, es decir, no de manera sectorial sino con una visión global del proyecto: eso sería un matiz —muy importante— que se añadiría al adjetivo sostenible.

⁸⁹ <http://als.wikipedia.org/wiki/Regeneration>, 24/11/2013.

⁹⁰ España. Ley 8/2013, de 26 de Junio 2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Art. 7, 1. *BOE*, 27 de junio de 2013, núm. 153 p. 47964-48023.

⁹¹ España. Ley 8/2013, ya citada.

En esta tesis, al hablar de regeneración urbana integral, quiero decir que es sostenible y, en los casos en que pueda aplicarse algo relativo a la gestión, diré que es integrada cuando se supera la visión sectorial.

Sin embargo, como veremos más adelante, aunque propugne estas operaciones integradas, la ley se ciñe a los aspectos físicos, hablando muy poco de los económicos (sólo se habla de la recuperación económica que se pretende por la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, y del papel que la regeneración y renovación urbanas juegan coadyuvando en la recuperación económica de otros sectores, especialmente el turístico; cfr. Preámbulo I) y nada de los sociales. Como decíamos en el capítulo anterior sobre sostenibilidad, el “pilar” social habitualmente queda minimizado.

Otras definiciones normativas complementarias que contextualizan:

Según la nueva redacción del Anejo de Definiciones del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, se entiende por:

—“Mantenimiento: conjunto de trabajos y obras a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto de mantenerlo en buen estado para que, con una fiabilidad adecuada, cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos.

—Intervenciones en los edificios existentes:

- a) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.
- b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.
- c) Cambio de uso.

—Rehabilitación: El término Rehabilitación sería más amplio y englobaría tanto el mantenimiento como las intervenciones en los edificios. En la nueva redacción del artículo 14.2.b de la Ley de Suelo, se incluyen las actuaciones de rehabilitación edificatoria, *“entendiendo por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”*.

Además de estas definiciones técnicas, aportamos otras, que nos parece reflejan perfectamente el concepto:

“La regeneración urbana puede definirse como el desarrollo local integrado de áreas degradadas (barrio, ciudad o área metropolitana). Abarca muchos aspectos de la vida de la ciudad: físicos, sociales y ambientales. Los enfoques dependen de la historia de la ciudad y, en consecuencia, las políticas tienen que ser integradas y adaptadas al lugar”⁹².

Otra definición, más bien descripción porque abarca todos los elementos, abordando la complejidad de la cuestión, la da Henk Kool, Teniente Alcalde para Asuntos Económicos y Sociales del Ayuntamiento de La Haya, en el prólogo del informe de Eurocities , *“A practitioner's view on neighbourhood regeneration. Issues, approaches and experiences in European Cities”*:

“La regeneración urbana es un asunto social, económico, físico, sostenible, demográfico, financiero y colaborativo. La regeneración es un asunto demográfico en el sentido de que son áreas degradadas y caracterizadas por movimiento de personas o grupos; los que pueden abordar marcharse y los nuevos vecinos que no tienen otra opción —por ser menos privilegiados— que moverse allí. La regeneración es un asunto financiero porque renovar actividades es costoso. Sin embargo, está probado que no hacer nada es mucho más costoso en el largo plazo. Y la regeneración urbana es un asunto colaborativo, porque los gobiernos, los inversores privados, los propietarios y los residentes deben trabajar todos juntos (Wassenberg, van Dijken 2011:3)”⁹³.

⁹² Traducción propia del original inglés: *“Urban regeneration can be defined as the integrated local redevelopment of deprived areas (neighbourhood, city, metropolitan area). It covers many aspects of city life: physical, social and environmental. Approaches depend on a city's history, and therefore policies must be integrated and area-based”*. <http://www.eurocities.eu/eurocities/issues/urban-planning-regeneration-issue>, búsqueda 1/1/2014.

Esta definición de EUROCIITIES, nos parece muy buena, pero ya no está disponible en internet, por el cambio de web. EUROCIITIES es una red de ciudades grandes de Europa (para ser miembro de pleno derecho hace falta tener más de 250.000 habitantes), fundada en 1986 por los alcaldes de Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milán y Rotterdam. Hoy incluye gobiernos locales de más de 130 grandes ciudades europeas junto a otras 40 socias, que representan a más de 130 millones de ciudadanos en 35 países.

⁹³ Traducción propia del original inglés: *“Urban regeneration is a social, economic, physical, sustainable, demographic, financial and collaborative issue. Regeneration is a demographic issue, in the sense that deprived areas are characterized by large movement (of groups) of people; those who can afford it move out, and underprivileged newcomers move in. Regeneration is a financial issue, as renewing activities are costly. However, doing nothing will prove to be far more costly in the long run. And urban regeneration is a collaborative issue, as governments, private investors, owners and residents, must all work together”*.

Otra definición más breve, pero igualmente completa, a modo de primera aproximación es: “La visión comprensiva e integrada y la acción que lleva a la resolución de problemas urbanos, que busca una mejora duradera en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de un área que ha sido sujeto de cambio (Roberts 2008:17)”⁹⁴.

Esta definición da por supuesta la sostenibilidad, pues se trata de un desarrollo duradero social, económico y ambiental e incluye a la vez la gestión integrada o, al menos, la aproximación al conjunto desde un punto de vista comprensivo, no sectorial, como decíamos antes (cfr. pág. 128).

La definición de Roberts, con su aproximación holística, ha sido criticada especialmente por Turok (Tallon 2010b:5, Leary, McCarthy 2013:9). De alguna manera, tratar de incorporar todos los aspectos está conduciendo, según Lovering (2007:344), a ver la regeneración urbana como un “significante móvil o flotante. Leary y McCarthy (2013:9) argumentan que los problemas de definición surgen en parte porque la regeneración urbana se apoya en normativas todavía difusas.

En ese sentido, postulan por una definición para regeneración que *resista sobre el terreno* las luchas y contradicciones de los políticos y las necesidades de funcionalidad de los urbanistas ; que sugiera algo a los que los políticos y los profesionales puedan aspirar (aunque no siempre conseguirlo); que los académicos aunque no la compartan enteramente, la puedan tomar en serio. Se trata de una definición ideal-tipo que inspire, entusiasme y legitime, que hable de la regeneración a la que se aspira aunque no refleje todos los detalles de las estrategias, las políticas y los proyectos a nivel nacional o global, que es lo que ha provocado faltas de consenso en definiciones anteriores:

“La regeneración urbana es una intervención basada en un área, iniciada, financiada, apoyada o soportada por el sector público que trata de producir mejoras sostenibles significativas en las condiciones de la gente local, comunidades y lugares que sufren carencias, a veces múltiples (Leary, McCarthy 2013:9)”⁹⁵.

⁹⁴ Traducción propia del original inglés: “*An initial definition of urban regeneration: comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change*”.

⁹⁵ Traducción propia del original inglés: “*Urban regeneration is area-based intervention which is public sector initiated, funded, supported, or inspired, aimed at producing significant sustainable improvements in the conditions of local people, communities and places suffering from aspects of deprivation, often multiple in nature*”.

Esta definición no obvia al sector privado o voluntario ni los consorcios, así como otras zonas no degradadas, pero pone el acento en el liderazgo del sector público y en la estrategia y visión a largo plazo que debería seguirse en la política y, si es el caso, en la normativa.

Una descripción, más que definición, sería: “La esencia del proceso de regeneración urbana consiste en convertir un lastre (p.ej. un edificio abandonado o un suelo sin ocupar en una posición prominente del centro de una ciudad o la ciudad completa) en una baza (Alden, Boland 1996)”⁹⁶.

Dicho de otra manera, las ciudades no son inmunes a la interacción de tantos agentes (físicos, sociales, económicos, ambientales, etc.) y reaccionan cuando hay falta de adaptación con la degeneración urbana en un lugar y un momento dado. La regeneración urbana puede aparecer ahí como la respuesta a las oportunidades y retos que plantean esas interacciones y ese lugar (Roberts 2008:9).

A partir de 2008, en el Reino Unido se ha puesto un gran énfasis en distinguir entre desarrollo económico y regeneración (CLG 2008), estando el primero más centrado en los beneficios económicos, mientras que la regeneración tendría que incorporar elementos de diversidad económica y social que beneficiaran a las comunidades existentes. En ese sentido, los elementos que deberían incluirse en la regeneración o renovación de un área serían (no se excluyen entre sí) siguiendo a (Colantonio, Dixon 2011:8), son:

—La aproximación física desde la propiedad, donde, por ejemplo, se piensa en una mezcla de usos o incrementar el número de comercios para multiplicar la economía de una zona (Dixon et Marston, 2003; DTZ, 2009).

—El enfoque desde los negocios, que señala la importancia de los mercados desatendidos fundamentalmente en el centro-ciudad, como importantes focos para la regeneración a través de la inversión (Porter, 1995).

—La perspectiva de la forma urbana y el diseño, que resalta la relación entre desarrollo sostenible y forma urbana (Burton et al, 1997).

—La orientación a la industria cultural, artística, de los medios de comunicación y entretenimiento, como vehículos de regeneración (Florida, 2004).

⁹⁶ Traducción propia del original inglés: “*The essence of the urban regeneration process is turning a ‘Liability’ (e.g. a derelict building or vacant land located in a prominent position in a town centre, or indeed a whole town) into an ‘asset’*”.

—El punto de vista de la mejora de la salud y el bienestar, unida al diseño de los espacios, que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos (Barton et al, 2003).

—La óptica de la economía social basada en la comunidad, que recalca la importancia de involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones y el desarrollo de redes de capital social (Thomas et Duncan, 2000).

En todos estos enfoques subyace el aspecto social de la regeneración, aunque se enfatice más una dimensión u otra. Aún con todo, coincido con (Colantonio, Dixon 2011:9) en que se echa en falta en la literatura académica un estudio comprehensivo de la regeneración urbana desde la perspectiva de la sostenibilidad social.

Desde esta aproximación social y entendiendo la regeneración como el conjunto de actividades que revierten el decaimiento social económico y físico de una zona donde el mercado no lo resolvería sin ayuda de gobierno, la regeneración debería intentar (CLG 2008:6-7):

—Asegurar el cambio a largo plazo, atacando las causas, los obstáculos al crecimiento y reduciendo el desempleo;

—mejorar los lugares y hacerlos más atractivos para los residentes y los inversores, de manera que tanto los negocios existentes como los nuevos puedan subsistir;

—perseguir la ambición y desbloquear el potencial en las áreas más degradadas, rompiendo los círculos de pobreza del área;

—empoderar a la sociedad para participar en la toma de decisiones;

—apoyar y ayudar a mejorar la flexibilidad y la consecución de objetivos en los servicios básicos que ofrece el gobierno, en las áreas donde se está por debajo de esos niveles;

—lograr el desarrollo sostenible, que contribuye a la satisfacción de la gente con el lugar donde vive y

—facilitar oportunidades para crear comunidades más equitativas.

Además de la palabra regeneración, se utiliza mucho reciclaje urbano. Se entiende en diferentes sentidos.

“Reciclaje urbano es el abanico amplio donde caben todas la actuaciones urbanas y edificatorias”. (Valero Ramos 2014). De hecho, este libro incluye casi indistintamente los conceptos revitalización, renovación, regeneración, rehabilitación.

Otros autores (Verdaguer 2011)⁹⁷ distinguen entre actuaciones e iniciativas de regeneración urbana, ecobarrios y ecociudades, y actuaciones e iniciativas de reciclaje y adecuación edificatoria, diseño bioclimático y eficiencia energética en los edificios. Es decir, se reserva el término regeneración para los barrios o las actuaciones que suponen algo de ordenación (como hace, a su vez, la Ley 8/2013) y el concepto reciclaje se aplica solo a las intervenciones edificatorias.

Para ahondar en el concepto podríamos hablar, siguiendo a Roberts, de los 10 principios de la Regeneración Urbana, que serían como el sello de calidad de una buena intervención (2008:18-19):

1. Basarse en un análisis detallado de las condiciones del área urbana
2. Tener como objetivos simultáneos la adaptación del tejido físico, de las estructuras sociales, de la base económica y las condiciones medioambientales del área urbana.
3. Conseguir lo anterior a través de la elaboración e implementación de una estrategia integrada que trate de resolver los problemas de manera equilibrada, positiva y ordenada.
4. Asegurar que la estrategia y su implementación están de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible.
5. Establecer objetivos clave que, en lo posible, puedan ser cuantificables.
6. Hacer el mejor uso posible de los recursos naturales, económicos, humanos, incluyendo el suelo y otras características del entorno construido.
7. Buscar consenso a través de la participación más completa posible y la cooperación de todos los agentes (*stakeholders*). Se puede conseguir a través de consorcios, alianzas (*partnerships*).
8. Reconocer la importancia de la evaluación y monitorización del progreso en la consecución de los objetivos especificados, y valorar la influencia de las fuerzas internas y externas que impactan sobre las áreas urbanas, cambiando sus expectativas.
9. Aceptar la probabilidad de que el programa inicial de implementación deba ser revisado a medida que ocurren los cambios (cfr. n.8).
10. Reconocer que algunos elementos de la estrategia pueden progresar a diferente velocidad: eso requiere redireccionar

⁹⁷ Informe completo disponible en <http://habitat.aq.upm.es/inf-sost/>, 16/11/2014.

recursos, incluso contar con recursos adicionales para mantener el equilibrio entre los objetivos.

Estos 10 principios suponen interacción de muchos factores y la convicción —para trabajar en un asunto tan complejo— de lo necesaria que es para las ciudades la regeneración efectiva de zonas en decadencia. Se aporta un cuadro del mismo autor con las claves del proceso: los recursos, cómo se trabajan, los productos esperados y lo que pueden aportar en la mejora de la calidad de vida individual y de la ciudad:

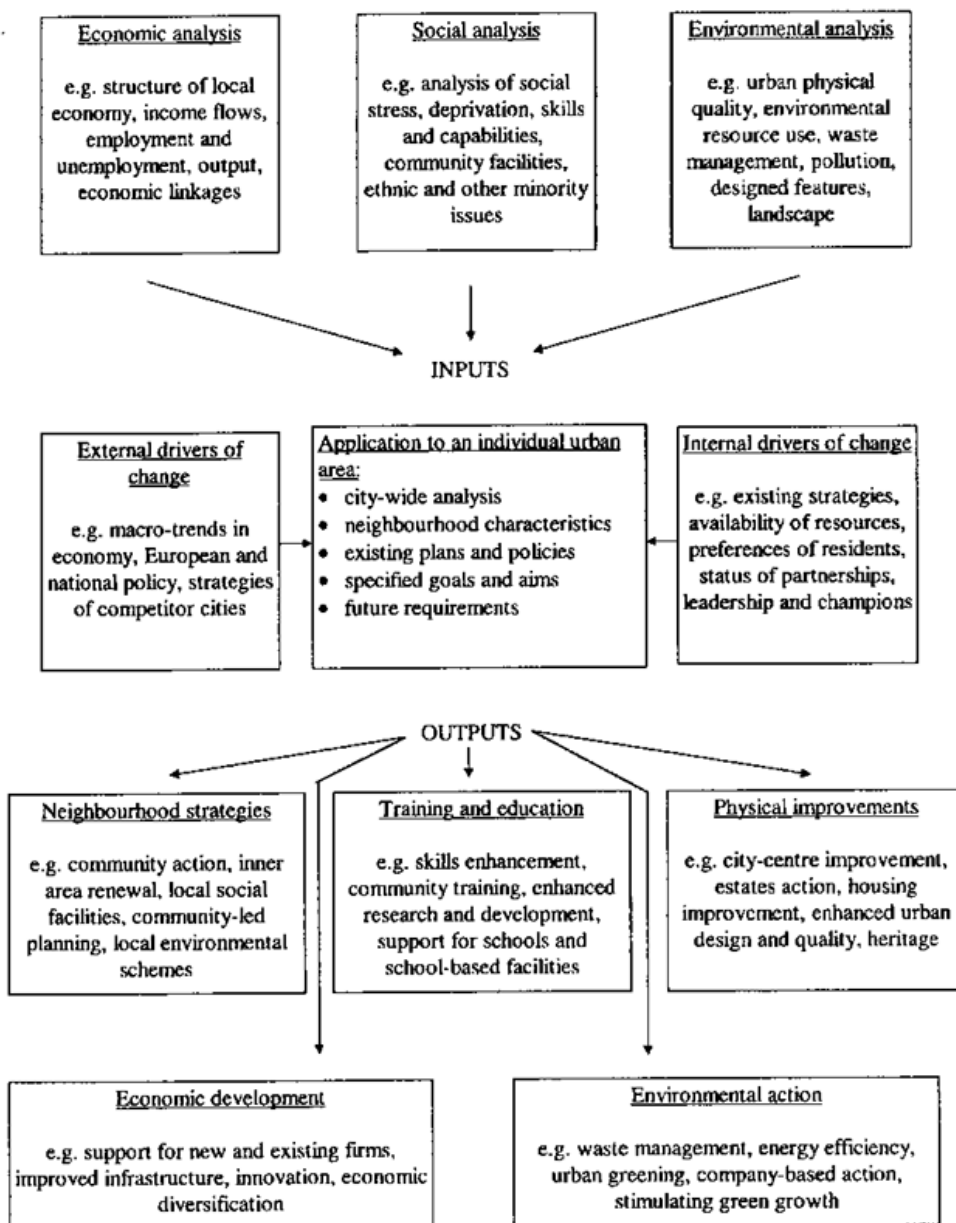


Figura 18: Proceso de la regeneración urbana
Fuente: (Roberts 2008:20)

Como se refleja, los recursos se analizan desde el punto de vista económico, social y ambiental (flujos, estructura local, posibilidades, etc.), se aplican al área urbana

de estudio y se añaden tanto los factores internos como los externos conductores del cambio. Los resultados se dirigen a cinco ámbitos, de los que después hablaremos: el económico, el físico, el ambiental, las estrategias de barrio, y el área de formación-educación, empleo, que constituirían la parte más social.

3.3 La regeneración urbana en el Reino Unido

3.3.1 Introducción

El concepto de regeneración urbana tal como lo entendemos hoy nace en Gran Bretaña en los años 1960, como consecuencia del proceso de declive de las ciudades industriales (Roberts, Sykes 2008b, Tallon 2010b, Leary, McCarthy 2013). Sin embargo, siguiendo a (Leary, McCarthy 2013:8) podemos decir que este tipo de intervenciones ha existido en la ciudad europea moderna desde el siglo XVIII: se ha intervenido con regulación, operaciones de demolición, desarrollo, etc.; algunas organizaciones asistenciales han construido viviendas sociales para los trabajadores en el siglo XIX y los estados han llevado a cabo en el siglo XX planes de desarrollo comprensivo, demolición de chabolas, renovación de viviendas, etc.

En este trabajo, se estudia con detalle la situación de la regeneración urbana en ese país y se completa con aportaciones de otros países europeos, para pasar finalmente a España. A través de este recorrido se va perfeccionando la definición y ampliando la visión, que simplemente he esbozado en los apartados anteriores.

Parece interesante empezar por este país porque, por la mucha práctica en la implementación estos años, se puede ver cómo se han ido desarrollando un conjunto de instrumentos (programas, asociaciones, *joint-ventures* público-privados, subvenciones, legislación, etc.), cómo se han ido corrigiendo los modelos y adaptando a las necesidades en el tiempo y cómo, finalmente, sigue sin tener un camino claro actualmente. Podemos decir con Roberts y Sykes (2008b:3) que la regeneración urbana es un fenómeno ampliamente experimentado pero poco entendido. De hecho, todavía hay poca literatura científica que acompañe el proceso de la regeneración en su conjunto: organización, funcionamiento gestión, evaluación, seguimiento en el tiempo, etc. Hay mucho diagnóstico, algunas claves, buenas prácticas y ningún modelo replicable en general.

Por otra parte, es lógico que sea así, porque lo propio de la regeneración urbana es la complejidad: intervenir en un entorno dinámico, construido, habitado y en declive que es único, y las soluciones tienen que estar completamente adaptadas a ese entorno, esa población y sus posibilidades de salir adelante, que se proyectan sobre un futuro incierto. Precisamente por eso, es difícil evaluar los

efectos de la regeneración, porque tampoco se sabe qué habría pasado si no se hubiera intervenido en ese momento, o de esa manera.

La situación de partida en el Reino Unido la explican muy bien David Noon y otros. Nos remitimos a ellos para comenzar: “La revolución industrial hizo de las ciudades el foco de producción, población, cultura y sociedad en Gran Bretaña, pero las tres últimas décadas (se refiere a las de los 70-90) se han caracterizado por la pérdida de empleo y población, el desplazamiento de la manufactura y el ajuste de otras estructuras económicas. Después de un periodo de continuo crecimiento, la llegada de la decadencia ha hecho interrogarse por el papel de la ciudad en la economía moderna, incluyendo la necesidad de las ciudades de ajustarse a esos procesos de cambio regional y urbano que han visto como los beneficios económicos de la ciudad caen en favor de los bordes urbanos y de zonas rurales (Noon et al. 2008:61)”⁹⁸.

El cuadro siguiente es un buen resumen de la evolución hacia la regeneración urbana en el Reino Unido: incluye los períodos, los agentes y el modo de intervenir en cada momento, según los objetivos que se persiguen. Como se ve, también se usan algunos de los términos definidos anteriormente y se añaden otros: reconstrucción (en este caso, después de la II Guerra Mundial), revitalización (en el sentido de mejorar algo la calidad de vida de las viviendas, sobre todo en las periferias que se habían construido rápidamente y mal (Couch et al. 2011:2), renovación (con el descubrimiento del centro de la ciudad y las posibilidades de nueva construcción involucrando al sector privado y los gobiernos locales), reurbanización (con un mayor énfasis en el aspecto comercial) y, finalmente, regeneración, etapa en la que se toma plena conciencia de la necesidad de consensuar las políticas y hacer trabajar coordinadamente a los agentes y, a la vez, hace más hincapié en los objetivos del desarrollo sostenible. Como se ve, estos términos no se usan en el mismo sentido que las definiciones de la ley española 8/2013, que simplifica —en mi opinión muy oportunamente—, al distinguir sólo tres niveles: rehabilitación de edificios, regeneración (rehabilitación con actuación urbana) y revitalización (lo anterior más sustitución de algunos edificios por otros nuevos).

⁹⁸ Traducción propia del original inglés: “*The industrial revolution made cities the focus of production, population, culture and society in Britain but the last three decades have been characterized by a loss of employment and population, a relocation of manufacturing and the readjustment of other economic structure. After a long period of continued growth the advent of decline led to questions being asked about the role of the city in a modern economy, including the need for cities to readjust to these processes of urban and regional change which have seen the economic benefits of a city location decline in favour of urban fringe and more rural locations*”.

El cuadro también pone de relieve la importancia que se ha dado a la participación desde los años 70: se empieza con una gran acción de la comunidad, procurando su empoderamiento, se continúa con las acciones de auto-ayuda (construcción) con soporte selectivo de la autoridad local y se vuelve a enfatizar el papel de la comunidad en los 90.

Otros autores: Bailey, 1995; Parkinson, 1999; Atkinson, 1999, citados en (Jones, Gripiaios 2000:218-219), explican esta última etapa —la de los años 90 en adelante— diciendo que los conceptos de asociacionismo (*partnership*), objetivos territoriales, integración, competición, empoderamiento y sostenibilidad han asumido una importancia creciente, aunque, en opinión de Atkinson (1999) la idea clave de la regeneración urbana subyace en los aspectos sociales y económicos que se consiguen después.

Period Policy type	1950s Recon- struction	1960s Revital- isation	1970s Renewal	1980s Redevelop- ment	1990s Regener- ation
Major strategy and orien- tation	Reconstruction and extension of older areas of towns and cities often based on a 'masterplan'; suburban growth.	Continuation of 1950s theme; suburban and peripheral growth; some early attempts at rehab- ilitation.	Focus on <i>in- situ</i> renewal and neigh- bourhood schemes; still development at periphery.	Many major schemes of development and redevelop- ment; flagship projects; out of town projects.	Move towards a more compre- hensive form of policy and practice; more emphasis on integrated treatments.
Key actors and stakeholders	National and local government; private sector developers and contractors.	Move towards a greater balance between public and private sectors.	Growing role of private sector and de- centralisation in local government.	Emphasis on private sector and special agencies; growth of partnerships.	Partnership the dominant approach.
Spatial level of activity	Emphasis on local and site levels.	Regional level of activity emerged.	Regional and local levels initially; later more local emphasis.	In early 1980s focus on site; later emphasis on local level.	Reintroduction of strategic perspective; growth of regional activity.
Economic focus	Public sector investment with some private sector involvement.	Continuing from 1950s with growing influence of private investment.	Resource constraints in public sector and growth of private investment.	Private sector dominant with selective public funds.	Greater balance between public, private and voluntary funding.
Social content	Improvement of housing and living standards.	Social and welfare improvement.	Community- based action and greater empower- ment.	Community self-help with very selective state support.	Emphasis on the role of community.
Physical emphasis	Replacement of inner areas and peripheral development.	Some continuation from 1950s with parallel rehabilitation of existing areas.	More extensive renewal of older urban areas.	Major schemes of replacement and new development; 'flagship schemes'.	More modest than 1980s; heritage and retention.
Environmental approach	Landscaping and some greening.	Selective im- provements.	Environmental improvement with some in- novations.	Growth of concern for wider approach to environment.	Introduction of broader idea of environmen- tal sustain- ability.

Tabla 6: Evolución de la Regeneración Urbana en el Reino Unido
Fuente: After Stöhr (1989) y Lichfield (1992) citados en (Roberts 2008:14)

3.3.2 Etapas en la Regeneración Urbana en el Reino Unido

Si obviamos la primera década de reconstrucción después de la guerra, podemos quedarnos con cuatro etapas, como hacen también otros autores (Noon et al. 2008:64-77) según los rasgos específicos y las tendencias en las políticas urbanas de la regeneración urbana en el Reino Unido:

1. De 1960 a 1977.
2. De 1977 hasta principios de los años 80.
3. Desde comienzos de los 80 hasta el 87/88.
4. A partir de 1988.

Otros autores (Leary, McCarthy 2013:7) dividen en seis etapas, en función de las prioridades en las intervenciones urbanas. En ese sentido, la primera sería la de los años 1960, que abordaba las necesidades sociales y el problema de la inmigración; la segunda la de los años 1970, del crecimiento económico; la tercera la de los 1980, con un enfoque de regeneración basado en el rendimiento inmobiliario; la cuarta la de los 1990, de las estrategias holísticas y la competitividad para conseguir la financiación; la quinta en los años 2000, en que se rescatan —en parte— las cuestiones sociales al tratar de combatir la exclusión y, finalmente, a partir del 2010, con la elección del gobierno de coalición aparece un nuevo paradigma, al entender la regeneración como estímulo para el crecimiento económico y proponer una aproximación local involucrando ampliamente al sector privado, ante la falta de recursos públicos (DCLG 2012:3)⁹⁹.

Volviendo a las cuatro etapas en función de los documentos y las políticas aplicadas, nos encontramos con:

1. De 1960 hasta 1977 (momento de la publicación del Libro Blanco de 1977: *Labour Government's Policy for the Inner Cities*, HMSO, 1977): Es un tiempo de declive por la concentración de excesiva población en áreas demasiado pequeñas debido a la pobreza. Se lanzan programas, como el *Community Development Projects* y el *Inner Area Studies*, para tratar de erradicar el problema social. Esa

⁹⁹ “We are therefore taking a different approach. As we said in the *Local Growth White Paper*, our approach is localist, putting civic leaders, residents, local businesses, and civil society organisations in the driving seat and providing them with powers, flexibilities, options and incentives to drive local regeneration and growth and improve the social and physical quality of their area.

At its core, regeneration is about concerted action to address the challenges and problems faced by the community of a particular place” (DCLG 2012:3).

preocupación es la esencial y, como veíamos en el cuadro anterior, no hay apenas aproximación a cuestiones ambientales.

Las causas de la decadencia en estas ciudades provienen de la pérdida de población y de empleo, más las migraciones, las salidas de empresas y actividades. Las distintas explicaciones se pueden resumir en la tabla siguiente:

Nombre de la explicación	Explicación
Estructuralista	Cambio estructural en la economía global; surgimiento de nuevas economías con requerimientos espaciales o de localización diferentes.
Contra-urbanizadora	Factores que atraen hacia las zonas rurales y otros que expulsan de las áreas urbanas, que hacen que empresas y población salgan de la ciudad.
Marxista	Necesidad de maximizar el potencial de explotación del capital usando mano de obra más barata, más flexible y menos militante que la que se encuentra en áreas urbanas
Sectorial o de planeamiento	Efectos secundarios de políticas urbanísticas como el desarrollo de cinturones verdes que animan a las empresas a salir de los centros urbanos
Propiedad externa	Creciente asentamiento de empresas extranjeras en áreas urbanas que consiguen poco arraigo local en los empleados
Ciclo de producción	La estandarización supone que la manufactura se puede deslocalizar; así que prefiere producirse en otros lugares más baratos.

Tabla 7: Explicaciones del declive de las ciudades

Fuente: (Noon et al. 2008:64)

En definitiva, lo que se produce es un abandono, una salida de las personas, (residentes y trabajadores) que se quiere evitar.

Este problema ya lo entrevió Jane Jacobs en 1961, al hablar del declive de las ciudades americanas. El apego de los vecinos, su sentido de pertenencia al barrio es vital para la regeneración:

“Paradójicamente rehabilitar se apoya en la retención de una parte muy considerable de la población de ese barrio. Y depende de que un número considerable de los residentes y comerciantes de un barrio bajo consideren deseable y práctico hacer allí sus planes o si creen que todos deberían mudarse a otra parte”(Jacobs 2011:309).

Un poco más adelante, desarrolla esta misma idea:

“La incapacidad de un barrio bajo perpetuo para retener suficiente población dispuesta a rehabilitar es una característica que empieza antes incluso de que el

barrio sea bajo. (...) El primer síntoma de un barrio bajo incipiente, mucho antes de que la carcoma sea visible, es el estancamiento y la monotonía. Las vecindades aburridas son inevitablemente abandonadas por sus ciudadanos más dinámicos, ambiciosos y opulentos, y también por los jóvenes que se pueden ir” (Jacobs 2011:309-310).

2. Desde 1977 hasta principios de los años 80: El Libro Blanco significó un cambio en el enfoque y el cambio de gobierno, consecuencia de las elecciones generales de 1979, hizo que esta fase fuera de gran desarrollo. Es un periodo caracterizado por el énfasis en la explotación del suelo como posibilidad para poder llevar a cabo la regeneración urbana y económica.

La base teórica era la preocupación por los fuertes límites para las iniciativas, el poco suelo disponible para la expansión de los negocios existentes y las escasas oportunidades de atraer inversión. Se decidió que hacían falta más fondos desde el sector público para mejorar las oportunidades de desarrollo de los centros urbanos (*inner cities*) y evitar la decadencia.

Fue el comienzo de la aproximación económica a la regeneración urbana con el lanzamiento de *Industrial Improvement Areas*, *Derelict Land*, *Enterprise Zones* y *Urban Development Grants*, de las que se hablará más adelante.

Otra característica importante es que la política urbana se va haciendo más centralista y el papel de las autoridades y asociaciones locales se va diluyendo gradualmente.

Si estudiamos las iniciativas desde el punto de vista económico, en este periodo hay suelos subvencionados que rebajan el umbral de lo que tiene que invertir el sector privado e induce, como resultado, mayor inversión.

La primera gran subvención fue la *Derelict Land Grant* (DLG)¹⁰⁰, inicialmente prevista para zonas rurales y manejada por las autoridades locales. Durante los años 80 cambió el foco de la ayuda y se subvencionaron, sobre todo, las áreas urbanas abandonadas. Estas ayudas soportaban una gran proporción del coste de volver a reutilizar esas tierras. Suponía una bonificación del 100% a las autoridades locales si se trataba de intervenir en zonas abandonadas en las llamadas Áreas Asistidas o Áreas de Expansión; 75% en Parques Nacionales y 50% en otros lugares. Para los inversores privados suponía un 80% en áreas abandonadas y 50% en el resto.

3. Desde comienzos de los ochenta hasta 1987/88: Continúa el cambio del control local al central. El gobierno ve que las autoridades locales se burocratizan y

¹⁰⁰ Subvención o concesión a tierras abandonadas.

resultan ineficientes, pues cargan impuestos sobre los comercios que amenazan su continuidad. Por lo tanto, el gobierno central estimula al sector privado a intervenir activamente en la regeneración urbana, facilitando la financiación a través de nuevas agencias, como las *Urban Development Corporations*.

Se trata de una política de apalancamiento con el sector privado: desde lo público se da un poco de ayuda para que las empresas puedan levantar recursos e invertir mucho. También se trabajan mucho los consorcios entre sector privado y público, las iniciativas de regeneración urbana desde el gobierno central aplicadas localmente como los *City Action Teams* (CATs) y las *Task Forces*. Estos dos conceptos han continuado como elementos clave de la política urbana hasta mediados de los años 1990.

El gobierno central controla las iniciativas directamente y a través de los organismos semiestatales autónomos (*quangos*¹⁰¹) que establece, continuando con el cambio de la fase anterior de quitar control a las comunidades y autoridades locales.

Los proyectos insignia tenían el foco en las actividades económicas: generalmente se trataba de intervenciones de regeneración con usos mixtos, con énfasis comercial que suponían mejores infraestructuras y concedían beneficios a las empresas por instalarse allí. Se trataba de estimular la inversión acomodando la oferta. Los críticos hablaban de la distorsión del mercado local y de la absorción de la demanda de muchos años en una sola zona. Muchos de esos proyectos emblemáticos se abortaron o se redujeron por la recesión de finales de los 80 y principios de los 90.

Se potencian las subvenciones al desarrollo urbano *Urban Development Grants*, que habían comenzado en 1982, para conseguir que entren recursos privados en el flujo del urbanismo con una contribución mínima del sector público. No hay restricción en el tipo de proyecto, aunque desde 1984 se priorizan aquellos de regeneración urbana, en los que es necesaria una inversión privada mucho mayor que la pública disponible al efecto.

¹⁰¹ QUANGO: *Quasi Autonomous Non-Governmental Organisation*. En Wikipedia lo define como: “Tanto en El Reino Unido como en Irlanda, una organización casi autónoma no gubernamental (quango) es una organización en la que un gobierno ha descentralizado poder. En el Reino Unido, este término cubre diferentes “longitudes de cesión”: cuerpos del gobierno, incluyendo cuerpos públicos no departamentales, departamentos no ministeriales y agencias ejecutivas. Por ejemplo, la Comisión Forestal, que es un departamento no ministerial del gobierno responsable de los bosques de Inglaterra y Escocia, es un ejemplo de quango, búsqueda de 13/07/2015.

El balance fue positivo, se estimuló la inversión privada adicional para construir viviendas en el centro de las ciudades, aunque los detractores señalan que se beneficiaron pocos, y que el procedimiento administrativo era complejo y farragoso.

En 1987 se lanza otro programa para resolver algunas de las constricciones del anterior: *Urban Regeneration Grants*. El principal cambio es que el promotor puede solicitar directamente las ayudas al gobierno central saltándose las autoridades locales. Además, la extensión mínima subvencionable es de 20 acres (80.940 m²).

Finalmente, las *Urban Development Grants* y las *Urban Regeneration Grants* fueron sustituidas en la siguiente fase por las *City Grants*, más próximas al modelo de *Urban Regeneration Grant* propuesto en el documento *Action for Cities* de 1988.

Paralelamente a este sistema de subvenciones y bonificaciones, desde 1981 se habían establecido otros incentivos a la inversión, como la relajación de la regulación urbanística en las *Enterprise Zones*. Se trataba de facilitar que se pudieran trasladar empresas a zonas que no estaban todavía urbanizadas, y sobre las que no había apenas control del planeamiento pues contaban con unas normas muy simples. Los contenidos de estas normas se encuentran en el documento *Enterprise Zone Schemes*. Se ofrecían beneficios fiscales y, de esta manera, se podía construir mucho: en definitiva, eran medidas tendentes a flexibilizar y desregularizar.

A corto plazo, fue una buena medida pero, a largo plazo, se vio la parte negativa (en nuestra opinión, mucho menor en comparación): la falta de un mínimo de planificación hacía que hubiera incongruencias por falta de acuerdos entre empresas vecinas, fallos en redes de saneamiento sin terminar, falta de garantía en la continuidad de los suministros, problemas de accesibilidad, etc., pues cada empresa iba haciendo y urbanizando lo suyo, sin necesidad de adaptarse a un plan previo para la zona. En cualquier caso, se consiguió mejorar los mercados inmobiliarios locales, se eliminó el abandono y se animó a la creación de *start-ups* y nuevos empleos (cfr. HMSO, 1995)¹⁰².

La Secretaría de Estado designa 28 *Enterprise Zones* y cuatro extensiones, con un periodo de operaciones de 10 años desde su designación. En 1996 seguían operativas cinco zonas y dos extensiones.

Los beneficios para los negocios situados en las zonas eran:

¹⁰² Extraído de: Reino Unido. Final Evaluation of Enterprise Zones, HMSO, 1995. Londres.

- Exención de impuestos y tasas (excluyendo los suministros),
- 100% de bonificación en impuestos para edificios comerciales o industriales;
- Un sistema de planificación muy sencillo y poca intervención por parte del gobierno para petición de datos estadísticos.

En 1987 el gobierno hace una evaluación del programa y, como resultado, anuncia que no se extenderá en nuevas zonas salvo que se vea que ésta es la mejor forma de atacar el problema particular. Así sucede en dos nuevos casos: Inverclyde en 1989 y Sunderland en 1990.

—*Simplified Planning Zones*: permiten a las autoridades locales determinar los planes generales para una zona, para simplificarlos. Son parecidas a las *Enterprise Zones*, pero sin beneficios fiscales.

4. Comienza con la publicación del *Action for Cities* (HMSO, 1988) en el tercer gobierno de Margaret Thatcher. Este documento invierte la tendencia al control central y refuerza el deseo de incrementar el papel de las comunidades y autoridades locales en la regeneración urbana. De alguna manera, se va reconociendo con la experiencia, que la naturaleza de los problemas urbanos varía mucho de una localidad a otra y, por tanto, las estrategias de regeneración deben estar pivotadas y desarrolladas por las comunidades locales.

Se diseñan programas como *City Challenge* y *Single Regeneration Budget*, además de establecerse oficinas gubernamentales para las regiones, que representan el compromiso de aumentar la participación local. Este énfasis en lo local vino desencadenado también por las nuevas condiciones de acceso a los Fondos de la Unión Europea, que hacían hincapié en lo regional y local.

Ésta es la fase que sigue abierta a comienzos del siglo XXI: las comunidades y autoridades locales tienen mucho que decir en la regeneración urbana pero, sobre todo, se necesita la inversión privada y todos deben tener una conciencia medioambiental más elevada que antes (Hall 2006).

Algunos autores (Lawless 1991) dividen en tres categorías la política urbanística de los gobiernos conservadores de 1979, 1983 y 1987: iniciativas para mejorar la coordinación, innovaciones en el liberalismo, y programas de desarrollo urbano. Aunque se valora la acción de coordinación e impulso, se critica (Boyle 1989) la privatización y el excesivo peso que se concede a la inversión privada. De alguna manera, se entiende que la política de *Actions for Cities* identifica la industria privada y el comercio como los actores clave en la resolución de los problemas del centro de las ciudades, con el respaldo del gobierno; critican que la tarea del gobierno se haya reducido, a partir de ese documento de 1988, a coordinar la inversión privada e involucrar a los ciudadanos para la regeneración de la ciudad.

Aunque se entiende este tipo de crítica, se ve que durante esos años, el gobierno también puso muchos medios para financiar públicamente las intervenciones (recursos de la Unión Europea pero, sobre todo, incentivos concretos). En cualquier caso, nos parece que la crítica de Boyle, aunque es fácilmente refutable porque la regeneración es muy cara y sólo con la financiación pública no saldría adelante (sin recortar otras muchas cuestiones que quizás también tengan prioridad) y consideramos un acierto que el gobierno anime la inversión privada e involucre a los ciudadanos, cuando se dejan los centros de las ciudades en manos de los inversores y las empresas privadas, el peligro de *elitización* es inevitable. Se volverá sobre esto más adelante.

Alguna autora como Lees, citada en (Tallon 2010b:5) decía que con el cambio al gobierno laborista, la metáfora de la regeneración urbana se había convertido en la del renacimiento urbano hasta principios del siglo XXI. Sin embargo, desde 2005 aproximadamente, el renacimiento ha sido subsumido por el concepto más amplio de agenda sostenible de las comunidades, según dicen Raco 2005, Raco y Henderson 2006, citados por (Tallon 2010b:6).

Etapa	Acción/programa	Fecha	
1 1960-1977	Es el momento de declive		
	Libro Blanco <i>Inner Cities</i>	1977	Publicación
2 1977-1980 1979: Margaret Thatcher (<i>tory</i>)	Industrial Improvements Areas		Zona
	Derelict Land Grants		Subvención
	Enterprise Zones	1981	Desregulación zona
	Urban Development Grants	1981	Subvención
3 ¹⁰³ 1980-1987 Margaret Thatcher (<i>tory</i>)	City Action Teams	1985	Quango
	Task Forces	1986	Quango
	Urban Development Grants	1982	Subvención
	Urban Development Corporations	1981	Agencia/quango
	Urban Regeneration Grants	1987	Subvención
4 1988-2000 1990 Renuncia de M.Thatcher 1990-1997: John Major (<i>tory</i>) 1997-2007: T. Blair (<i>laborist</i>)	Action for Cities (publicación HMSO)	1988	Publicación
	City Challenge	1991	Programa
	City Grant		Subvención
	English Partnerships (antes Urban Regeneration Agency)	1994	Quango
	Single Regeneration Budget	1994	Programa
	Integrated Regional Offices (sustituyen CAT)	1994	Quango
	Government Offices for the Regions	1993	
	The Urban Task Force report	1999	Public/ Informe
Urban White Paper on urban policy	2000	Public/ Informe	

Tabla 8: Etapas y mecanismos de financiación de regeneración urbana en Reino Unido

Fuente: Elaboración propia

¹⁰³La división de la segunda y tercera etapa en 1980 no es muy exacta: sería más apropiado hablar de principios de los años ochenta, por eso algunos programas se ponen en las dos: empiezan en la segunda pero se implantan en la tercera.

Este cuadro sintetiza las etapas y los mecanismos de acción propuestos en Regeneración Urbana, que se explicarán con más detalle:

En general, se dice que a partir de los 2000, hay tres aproximaciones a la Regeneración Urbana en el Reino Unido, basadas en las fases anteriores: una agenda de renacimiento urbano, focalizada en la consecución de una comunidad sostenible y, para eso, preocupada por las condiciones físicas y ambientales el desarrollo del suelo ya utilizado (*brownfield*¹⁰⁴); la agenda de inclusión social, centrada en la mejora de los barrios deprimidos por el desarrollo del capital social en el sentido de (Putnam 2000) y la participación de la comunidad y, finalmente, una tercera aproximación comprometida con la mejora del comportamiento económico y el aumento de la productividad y, por tanto, del empleo.

3.3.3 Los cinco aspectos fundamentales en la Regeneración urbana

Podríamos decir que hay cinco bloques fundamentales para entender el proceso de regeneración (Roberts, Sykes 2008b:4). También se podrían subdividir en 3, de acuerdo con las tres patas de la sostenibilidad y, a partir de ahí, incluir en los aspectos sociales lo referente a formación, empleo, etc. Por supuesto, el tema de la vivienda no siempre es objeto de una regeneración urbana, pero cuando lo es, es un tema importante, que se puede estudiar aparte, o incluir en los aspectos ambientales, económicos, y sociales, porque en todos interviene.

Otros autores (Turok 2005, Tallon 2010b:5) la categorizan en tres aspectos: personas, negocio y lugar: la regeneración debería reforzar las capacidades, aspiraciones y habilidades de las personas para que pudieran participar en ella y beneficiarse de las oportunidades; la regeneración debería mejorar la competitividad económica para crear más empleos y prosperidad y, para conseguir ambas cosas, hace falta mejorar la apariencia general del lugar: todo esto, en un marco de sostenibilidad en el tiempo. Como se ve, estas categorías coinciden con las tres aproximaciones que se están dando en los últimos años.

En este caso, me he decantado por comentar los cinco aspectos, basándome en los datos (financiación, políticas, documentos, informes, etc.), del Reino Unido. Me parece que estos cinco aspectos tendrían que estudiarse en cualquier regeneración urbana de cualquier país.

¹⁰⁴ De hecho, el gobierno británico había gravado a finales de los 90, con una tasa a los *greenfields*, para animar a construir en los *brownfields*, cfr. (Beresford et al. 2008:193).

3.3.3.1 Económicos

Una parte importante de la intervención es que se produzca una regeneración económica en la zona y eso tiene dos caras, el proceso de demanda y el de oferta y ambos deben ser trabajados.

El proceso de demanda se determinará por la habilidad de la ciudad de retener el gasto local y de atraer más consumo de fuera, i.e. ciudades que procuran ser sedes de conferencias, sedes culturales (Bilbao), sedes tecnológicas (como el proyecto @22 de Barcelona) para atraer inversión, etc.

En el lado de la oferta, se debe invertir para mejorar infraestructuras, hacer nuevas carreteras, nudos de comunicación que faciliten la interconexión. Pero no necesariamente las infraestructuras mejoran la calidad de vida de las ciudades, pues a veces son lujos que no se pueden permitir y pueden lastrar el crecimiento (como puede ser el AVE, los numerosos aeropuertos españoles que no se han llegado a usar o tienen un flujo mínimo de vuelos¹⁰⁵, las ampliaciones de los puertos para permitir la llegada de grandes cruceros, los equipamientos excesivos, etc.) Habría que comprobar si esto es realmente una mejora en la ciudad, en su calidad de vida, o es el efecto de un marketing de ciudades que compiten por posicionarse en un determinado nivel.

En el siguiente cuadro, elaborado por *Communities and Local Government*, para un estudio sobre el papel del Banco Europeo de Inversión en la financiación de las ciudades y comunidades sostenibles en Europa, se muestra el papel de la banca y las instituciones financieras en la “arena” urbana. En el Reino Unido, Abbey National, HBOS y Barclays han financiado muchos proyectos de regeneración urbana; en Francia este papel lo ha jugado la Caisse des Dépôts, actuando como una fuente estable de apoyo financiero a la regeneración desde 1998, independientemente de las políticas y los programas ofrecidos por los Ministerios de Industria o Economía.

¹⁰⁵ En España hay 46 aeropuertos gestionados por AENA, <http://www.aena.es/csee/Satellite/aeropuertos/es/Page/1237548207921/>, búsqueda de 28/09/2015, para una población de 46.439.864 habitantes a 1 de enero de 2015, <http://www.ine.es/prensa/np917.pdf>, búsqueda de 28/09/2015 y una superficie de 504.645 km².

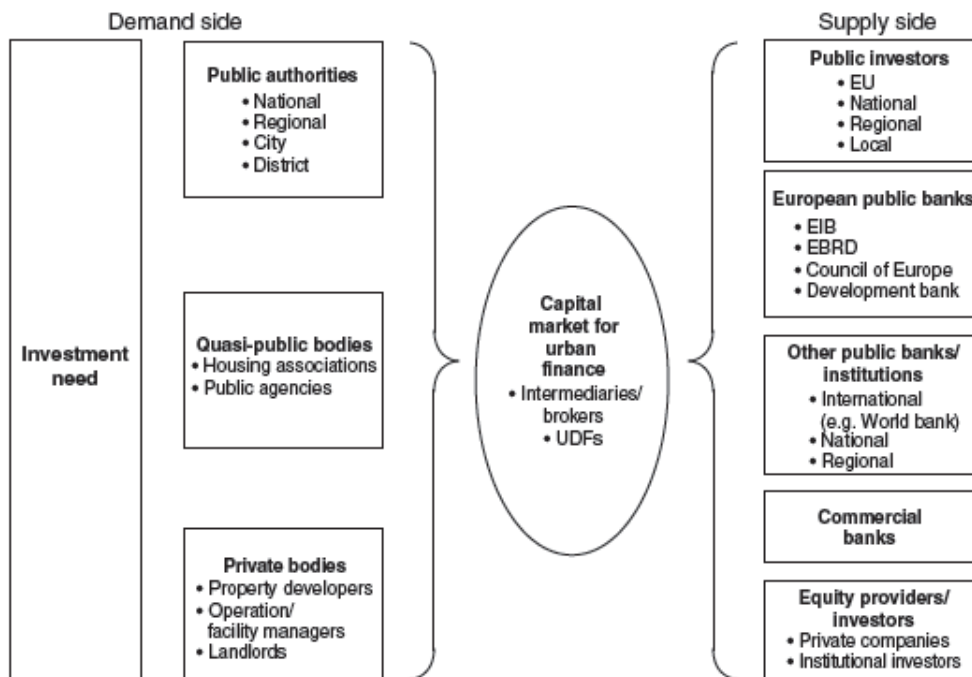


Figura 19: Un modelo para la financiación urbana
Fuente:(CLG 2007)

Pero, además de conseguir movimiento económico en la zona, ¿cómo se financia la regeneración urbana?

Haciendo una síntesis de los procesos en Gran Bretaña, podemos decir (Noon et al. 2008:68-85):

Al principio, la principal fuente fue el sector público. Antes de 1977 y el Libro Blanco, el Ministerio del Interior proveía el 75% de los fondos para la regeneración urbana a las autoridades locales y grupos interesados.

En 1977, el gobierno laborista pasó de 3 Millones£ del Programa Urbano a 125 Millones£ al año, y encomendó la administración y gestión al Departamento de Medioambiente.

Los siete consorcios urbanos que se crearon en 1978 recibieron directamente 66M£ del presupuesto del Programa Urbano y otros 66 M£ adicionales de un programa de Mejora Interior de la Ciudad (*inner city capital programme*).

A partir de las elecciones generales de 1979 con la victoria de los conservadores de Margaret Thatcher, el enfoque será llegar a conseguir inversión del sector

privado, aunque siguen entrando fondos del gobierno central. Se trata de políticas de apalancamiento, es decir, pequeña inversión pública que levanta gran inversión privada. Se pone el acento en lo económico, al hacer las políticas urbanas, concentrado los procesos en renovación, edificación, mejora de infraestructuras y desarrollo del centro de la ciudad. Así aparecen algunos programas:

a. *Industrial Improvement Areas*: zonas en las que se podía invertir.

b. *Derelict Land Grants (DLG)*: Se ha hablado ya en p. 145 y siguientes. Amplió con un ejemplo. En 1983, el ministro Heseltine invitó al sector público a participar en la convocatoria de ayudas para edificar viviendas de bajo coste en suelos abandonados, con idea de involucrar también al sector privado. Con 5M£ del sector público se atrajo 14 M£ del sector privado para esa causa (Noon et al. 2008:74)

c. *Enterprise Zones (EZ)*: Se ha tratado ya en p. 145 y siguientes.

d. *Urban Development Grants (UDG)*: Las autoridades locales levantan capital para proyectos de inversión en colaboración con los intereses del sector privado. La mayor parte de la inversión es privada. No hay restricciones en el tipo de proyecto, sino que se elige por licitación, que estudia el Departamento de Medioambiente. Los proyectos subvencionados reciben un 75% de lo que debería poner la autoridad local. La idea proviene de un sistema similar de los Estados Unidos (*Urban Development Action Grant*). Este programa comenzó a principios de los 80.

e. *Urban Development Corporations (UDC)*: Son agencias creadas para la ayuda a la regeneración de zonas urbanas concretas, principalmente con el dinero, las ideas y el enfoque del sector privado, previamente preparado por los fondos del gobierno central, que ayuda con una asignación en el presupuesto anual y con la utilización de los fondos provenientes de las ventas de suelo y propiedades. Estas agencias tenían el poder de actuar y controlar sus zonas.

La primera se creó en 1981 y la siguieron 11 más entre 1987 y 1993. Se han considerado el “buque insignia” de la política urbana del gobierno Conservador. El principal objetivo era asegurar que la inversión privada jugaba su rol en la regeneración urbana. En 1989, las UDC habían trabajado en una superficie de 40.000 acres (unas 16.188 Ha) con concesiones anuales de unos 200 M£. Por eso,

el gobierno en 1988 pudo decir que las UDCs eran “el golpe más importante dado jamás a la decadencia urbana”¹⁰⁶.

El gobierno canalizó muchos fondos en las UDCs entre 1981 y 1990: 1,8 Billones£ (1.800 Millones£, unos 2.543 Millones€), según David Noon, citando a Imrie y Thomas, (1993).

Al final de la década, la Auditoría de la Comisión (1989) empezó a preocuparse por la complejidad y porque las corporaciones no tenían recursos suficientes. De hecho, a partir de los 90, las UDC se encuentran con la falta de retornos por ventas de suelo y propiedades, como consecuencia de la crisis del mercado de la propiedad en 1989 e incluso llegan a tener pérdidas.

Con la clasificación que he hecho antes, entramos en la tercera etapa de iniciativas aunque, como se ve, los programas se superponen en el tiempo.

f. *City Action Teams (CAT)*: Al inicio de los años 1980, la preocupación era la falta de integración y de coordinación entre las iniciativas y las políticas urbanas. Se crean *City Action Teams* como respuesta para conseguir una aproximación más holística a un problema local y como reconocimiento de la importancia del aporte de la comunidad local. La primera es la *Merseyside Task Force* (1981) y después de ese proyecto piloto se establecen en 1985 otros 6 equipos de acción en la ciudad (CAT).

Composición: Directores regionales del Departamento de Medio Ambiente, Empleo y Comercio e Industria.

Misión: responsabilizarse de la asignación del gobierno central de 850 M£ al año, inculcando en el sector privado confianza y buscando mercado de posibles fondos externos al área.

El resultado fue que no consiguieron fondos externos ni trabajaron cerca de los gobiernos locales y fueron subsumidos por las *Integrated Regional Offices (IRO)* en abril de 1994.

g. *Task Forces (TF)*: Se trata de grupos de trabajo con un objetivo común, son como “cuerpos especiales”. Se lanzan desde el gobierno en febrero de 1986; y empiezan 8 grupos

Composición: cinco funcionarios; algunas autoridades locales adscritas y miembros del, sector privado y los sectores voluntarios, es decir todas las partes interesadas

¹⁰⁶ Según citan Noon et al, 2008 en p. 70, recogiendo palabras de Action for Cities, HMSO, 1988. Londres.

Misión: coordinar mejor los esfuerzos de los departamentos de los gobiernos central y local, el sector privado y la comunidad local, para regenerar las áreas del interior de la ciudad.

Concretamente, tratan de aumentar las perspectivas de empleo para los residentes eliminando las barreras de acceso; crean y salvaguardan puestos de trabajo; procuran la empleabilidad de la gente local a través de la formación y la adquisición de habilidades; dan soporte a las empresas locales (a través de la formación, la ayuda financiera y el apoyo en la gestión) para procurar su desarrollo y, finalmente, potencian y sostienen iniciativas educativas.

Y para estos objetivos —realmente ambiciosos— las actividades típicas son fortalecer a las empresas para atraer negocio a través del desarrollo de lo local (mejora de edificios, primeras necesidades) dándoles el soporte financiero; armonizar muy bien las necesidades de formación con las oportunidades de empleo actuales y futuras y, para eso, potenciar los modelos de formación en esas habilidades para fomentar la empleabilidad.

En 1994, las *Task Forces* ya habían comprometido 148 M£ en 5.800 proyectos, que habían ayudado a crear 31.000 puestos de trabajo, 175.000 puestos de formación y ayudado a 44.000 empresas (Noon et al. 2008:71).

Se puede decir que funcionaron muy bien: como se ve, una de las primeras iniciativas para la regeneración urbana consistió en tratar de regenerar el tejido social a través de la creación de empleo y el mantenimiento de las empresas: es decir, atacar una de las causas que suele llevar al declive de un barrio. Por esos años, la Comisión Brundtland había definido el desarrollo sostenible, con sus “tres patas”, pero en el Reino Unido se optó con decisión por fortalecer la social y, consecuentemente, la económica, como primera medida para la regeneración.

Según el cuadro anterior, empezáramos la cuarta fase en el viraje que supone el programa *Actions for Cities* de 1988, que cambia el modo de financiar la regeneración urbana: se pasa de las subvenciones, *quangos*, etc. a la licitación competitiva, las *joint ventures* (empresas mixtas), alianzas y, sobre todo, cobran importancia los fondos Europeos.

Aquí hay varias iniciativas, las *British Urban Development (BUD)* —que paso por alto por su poco éxito, al coincidir en el tiempo con el desplome del mercado inmobiliario—.

h. City Challenge: Este programa se lanza en 1991 después de revisar los modelos anteriores, al volver de nuevo el ministro Heseltine al Departamento de Medioambiente, responsable de estas actuaciones (DoE). Representa una nueva

era al tener que competir por la obtención de fondos y se quieren fortalecer los lazos entre el gobierno local, la comunidad, el sector privado y, sobre todo, el sector voluntario local según Atkinson y Moon, 1994, citados en (Tallon 2010b:69), que indica que la regeneración no se hace sólo por motivos económicos, sino que incluye una fuerte dimensión social.

Anima a las autoridades locales a actuar con visión e incluir la participación local de ciudadanos y asociaciones (incluido el sector privado), en sus proyectos. Se pone el acento en la visión integrada que une los proyectos urbanos con el empleo y la educación, infancia, vivienda, medioambiente y seguridad.

Según escribe en una comunicación Susan Richardson, de Bolton City Challenge¹⁰⁷, la filosofía de ese programa es que la inversión se debería centrar en dar soporte a los proyectos lanzados por la gente de la comunidad, teniendo en cuenta que la evidencia indica que las mejoras sociales y económicas no se pueden lograr simplemente por gastar dinero (Jacobs, Dutton 2008:120).

En la primera ronda de 1991, se presentan 21 propuestas por parte de autoridades locales y se aceptan 11 (todos ayuntamientos laboristas en un gobierno central conservador)¹⁰⁸. A partir de 1992 comparten un presupuesto de 82,5M£ anuales, que hacen recibir a cada proyecto una media de 7,5M£/año durante cinco años. En la segunda ronda de 1992, hubo 20 localidades ganadoras, de las 54 que se habían presentado: cada una recibió igualmente 7,5M£/año durante cinco años para la regeneración. En conjunto, el *City Challenge Programme* (o programa del reto de las ciudades), aportó más de 1.150 Millones £ durante sus ocho años de vida, que supone una cantidad importante (Tallon 2010b:67 y 69).

Aunque el gobierno ve con buenos ojos estas prácticas para fomentar la competitividad, ha ido encargando auditorías e informes sobre la regeneración (*Audit Commission*, 1989 y *National Audit Office* 1990), que muestran una superposición de competencias en los programas para los centros de las ciudades, que se traducen en una pérdida de tiempo y fondos. Estos informes llevan a la creación de un presupuesto único de regeneración, al que se incorporarían los programas de regeneración urbana ya en marcha: *Regional Challenge*, *Estates Renewal Challenge*, *Capital Challenge*, *Local Challenge* y *Sector Challenge*, entre otros.

¹⁰⁷ No he tenido acceso: cito con traducción propia el texto que recogen Jacobs-Dutton.

¹⁰⁸ Hay municipios no invitados a competir por los fondos: en 1991 son: Coventry, Newham, Danswen, St. Helens, Stockton, Sunderland y en 1992 son: Lewisham, Manchester y Wirrall, según exponen (Oatley, Lambert 1998:112, Tallon 2010b:68).

i. *Single Regeneration Budget (SRB): 1994.* Combina los veinte programas e iniciativas separadas existentes¹⁰⁹ diseñadas para una regeneración urbana sostenible (económica, social y medioambiental). Su intención es actuar como un catalizador para la regeneración y atraer recursos de los sectores privados, públicos y voluntarios para mejorar la calidad de vida de una ciudad. Se trata de incentivar la competitividad local de un área al regenerarla, para que las empresas quieran invertir y los ciudadanos quieran vivir.

El SRB tiene gran impacto duradero por dos motivos: por el propio proyecto que ayuda a subvencionar junto con los inversores privados y, sobre todo, por el fortalecimiento y la implicación de las asociaciones locales que son capaces de tener la visión que aúna las necesidades locales y las prioridades. Continúa con el énfasis en el nivel local propuesto por el *City Challenge*.

El SRB supone otro cambio: las políticas urbanas hasta entonces habían sido alimentadas con ideas y experiencias de los Estados Unidos, pero a partir de aquí se nutren de Europa, concretamente del *French Contrat de Ville*: iniciativa que anima alianzas entre el estado y las instituciones locales para entender mejor las causas de los problemas y atacarlas de mutuo acuerdo. En el SRB se procuran iniciativas de mejora de la vivienda por el buen diseño, la gestión y el mantenimiento; otras benefician a las minorías étnicas; hay prevención contra el crimen y fomento de la seguridad y, en cualquier caso, se pretende mejorar la calidad de vida de la población local, ya que una buena parte del presupuesto va dirigida a abordar los problemas de los barrios de una manera holística.

¹⁰⁹ Los *quangos* existentes en el momento: *Urban Deveolpment Corporations*, *The Housing Action Trust* (HATs), y los *English Partnerships* (EP), que tenían todavía fondos del programa *City Challenge*, más los otros ya comentados.

<i>Programme</i>	<i>£</i>
	<i>million</i>
Urban Development Corporations*	286
Housing Action Trusts*	88
English Partnerships*	181
Estate Action	373
City Challenge	213 **
Urban Programme	83
Task Force	16
City Action Teams	1
Section 11 (part)	60
Ethnic Minority Grant/Business Initiative	6
Safer Cities	4
Programme Development Fund	3
TEC Challenge	4
Local Initiative Fund	29
Business Start-up Scheme	70
Education Business Partnerships	2
Compacts	6
Teacher Placement Service	3
Grants for Education Support and Training	5
Regional Enterprise Grants	9
Total	1,442

* Programmes ring-fenced in the SRB.

** Programme supported by £19 million from the Housing Corporation.

Tabla 9: Presupuestos asumidos por el SRB en 1994-1995

Fuente: Herbert (2000, p.210) y Oatley (1998d, p.147) citados en (Tallon 2010b:72)

Funciona bien con el gobierno conservador y con el laborista, y ha representado durante años la principal forma de apoyo del gobierno central a la regeneración urbana. En tres cursos desembolsó un total de más de 4.000 Millones£ (1994-1995: 1.442 M£; 1995-1996, 1.332,1 M£ y 1996-1997 1.323,7M£) (Noon et al. 2008:72)¹¹⁰.

Si vamos a números generales, en las seis convocatorias entre 1994 y 2000, hubo un total de 1.027 proyectos subvencionados con 26.000 Millones£, 9.000 provenientes del sector privado. Aun con todo, SRB proporcionó sólo el 22% del gasto total en regeneración: el 78% restante lo aportaron las autoridades locales,

¹¹⁰ Con datos extraídos del Departamento de Medioambiente, DoE.

los *Training and Enterprise Councils (ahora Learning and Skills Councils¹¹¹)*, los sectores voluntarios y privados y los fondos europeos (Tallon 2010b:72).

El *Single Regeneration Budget* dura ocho años, desde 1994 hasta 2002, aunque, en realidad el último proyecto de SRB termina en 2007 (Tallon 2010b:82). En opinión de este autor, ha fallado la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo por falta de fondos y se prueba otro tipo de financiación: el *Regional Development Agencies's Single Programme*.

j. English Partnerships (EP): Empiezan en abril 1994: funcionan como una agencia dirigida a iniciativas de regeneración física en objetivos 1, 2 y 5b (zonas destinatarias de fondos de la UE), zonas mineras y las de interés del *City Challenge*. Su objetivo es la promoción de la creación de empleo, la inversión extranjera y la mejora ambiental a través de la reclamación de suelo vacante, abandonado o infrutilizado, o tierras contaminadas y edificios¹¹². Los EP actúan como agentes estratégicos en la alianza con las autoridades locales, el sector privado, los voluntarios y los vecinos. Tienen capacidad para hacer *joint-ventures*, desarrollar y comprar suelo y edificios, a través de la financiación del SRB: pueden cubrir la diferencia entre las obras en una zona y el valor de mercado de lo que se podría vender allí (cuando se estima inferior). También sirven de avalista. Resultó buena experiencia durante años, hasta que se pasó a las Agencias de Desarrollo Regional (*Regional Development Agencies*).

k. Regional Development Agencies: Son creación del gobierno laborista del primer ministro Prescott (1997). Empezaron a estar activas en otoño de 1998 y completamente activas en abril de 1999. El objetivo principal era activar la regeneración procurando un desarrollo regional coordinado: suelo, regeneración económica y física, apoyo al pequeño negocio y promoción de inversión.

l. Integrated Regional Offices (IRO): En 1993 el gobierno británico une los Departamentos de Comercio, Industria, Empleo, Transporte y Medioambiente en Oficinas Regionales Integradas del gobierno central (IROs), que administran el marco de los programas de regeneración: el *Single Regeneration Budget*.

¹¹¹ Eran unos cuerpos públicos no departamentales, esponsorizados por el Departamento de Empresa, Innovación y Habilidades (BIS) junto con el Departamento de Infancia, Escuelas y Familias (DCSF) en Inglaterra. Cerraron el 31 de Marzo de 2010, dando lugar a, *Skills Funding Agency and the Young People's Learning Agency*, extraído de https://en.wikipedia.org/wiki/Learning_and_Skills_Council, búsqueda 31/07/2015.

¹¹² En el Reino Unido, se pueden legalizar usos no permitidos en un suelo con el paso del tiempo. Es decir, si se implanta un uso no permitido en un suelo, después de 4 a 10 años — en función del tipo de ley aplicable— ese uso pasa a ser legal.

m. La Lotería Nacional: desde 1995 financia cinco “causas”, relacionadas con la conservación del patrimonio nacional, eventos artísticos, deportivos, etc., como son la Comisión del Milenio, El Consejo de Deportes, los Fondos para Patrimonio Nacional, el Consejo de Caridad y el Consejo de las artes.

n. Fondos Europeos: Muchas autoridades y alianzas locales se han beneficiado de Fondos Estructurales de la Unión Europea, para promover la cohesión económica y social redistribuyendo recursos en favor de las regiones menos prósperas. Se han conseguido fondos RECHAR para antiguas minas de carbón, URBAN para zonas urbanas deprimidas. Aproximadamente consiguieron 1.800 Millones€/año entre 1994 y 1999.

Para el mantenimiento de la regeneración (sobre todo de la física), se ha conseguido mucho con los Fondos FEDER. Esta cuestión es una de las importantes: que se auto-sostenga en el tiempo lo que se ha hecho: es complejo en el caso de operaciones especiales en los que se prevé una duración concreta para la actividad para la que se regenera (ej. Comisión del Milenio): por eso, entre otras cosas, se insiste en la evaluación *ex ante* y *ex post*.

Un modo de conseguir esa sostenibilidad a largo plazo ha sido con la formación de empresas mixtas en el sector privado, a las que se adjudican concesiones.

Se ha extendido el *Design Build Finance Operate* (DBFO) en que no se transfiere la propiedad: el contratista privado financia hasta el final del periodo de concesión y el propietario (suele ser el gobierno central) asume la responsabilidad de mantenimiento y operaciones, con los fondos que recibe del contratista por explotar el proyecto. Ejemplo interesante sería ver el parque de viviendas existente, invertir para aumentar la eficiencia energética, y transferir ese stock a empresas privadas; así se reduciría la amenaza de mantenimiento con recursos públicos¹¹³.

Tan importante como la financiación es la evaluación del impacto económico de la regeneración urbana: en general, los informes del Departamento de Medioambiente (DoE), de 1986, 1988 y 1991, son satisfactorios, aunque es difícil de medir, por la cantidad de entradas y de efectos combinados. Además, está el problema de no ser capaz de predecir qué habría pasado en ese periodo de tiempo si no se hubiera intervenido con esa regeneración.

¹¹³ Aunque es de otra escala, es el tipo de financiación que está empezando ahora con empresas energéticas españolas que participan en rehabilitaciones energéticas de edificios y financian la inversión al propietario de la vivienda o a la comunidad de vecinos, capitalizando los futuros ahorros en el consumo.

A partir de 1999, los discursos del gobierno laborista de Tony Blair en cuanto a regeneración sostenible son próximos a la *gentrification*¹¹⁴ o *elitización* (aunque nunca se nombra esa palabra y se prefieren las expresiones más neutras: regeneración urbana, renacimiento urbano o urbanismo sostenible) que suponen una vuelta a la ciudad. De alguna manera, proponen la *gentrificación* como salvadora de la ciudad.

Se lanzan dos informes:

—The Urban Task Force report: Towards an urban renaissance DETR (1999).

—The Urban White Paper on urban policy: Our towns and cities-The future: delivering an urban renaissance (DETR, 2000).

Aunque el lenguaje usado en estos dos libros es criticable (Lees 2003), es muy valioso el contenido, porque se estudian los problemas de las ciudades británicas y se aportan soluciones: llevan las políticas urbanas a unos logros a largo plazo y con enfoques más holísticos, más parecidas a las políticas de regeneración urbana de los Estados Unidos.

Los tres conceptos más desarrollados por los documentos son sostenibilidad, diversidad y comunidad y cada uno contribuye a la “ciudad habitable” de la *elitización*. Se produce un cierto desajuste entre las políticas de *elitización* y la realidad de división en clases que no encaja bien con las iniciativas propuestas por el gobierno. Es decir, se pretende mezclar usos, personas, etc., sin contar mucho con la realidad existente, por eso es necesario que los urbanistas pisen más las realidades que estudian para acertar con el plan, ver qué pasa, cómo se comportan los ciudadanos de hecho, etc. (Jacobs 2011:171).

Towards an Urban Renaissance. The Final Report of the Urban Task Force, (1999): fue encargado por el gobierno al arquitecto Richard Rogers. El objetivo de este informe era identificar las causas del declive urbano en Gran Bretaña y recomendar soluciones prácticas para atraer de nuevo personas al centro de las ciudades y barrios. Como dice el mismo documento: establecer una nueva visión para la regeneración urbana fundada en los principios de excelencia en el diseño, bienestar social y responsabilidad ambiental en un marco viable económico y legislativo.

¹¹⁴ Se aporta una definición breve, aunque se dedicará más atención en apartados posteriores: ***Gentrificación*** (del inglés, *gentrification*) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado y paupérrimo es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo a la vez que se renueva, <https://es.wikipedia.org/wiki/Gentrificacion>, búsqueda de 29/07/2015.

El informe se traduce en 100 recomendaciones en 5 apartados: La ciudad sostenible; hacer trabajar a las ciudades; jugar nuestras mejores bazas urbanas; atraer inversión y sostener el “renacimiento”.

Aborda el reto que tiene que afrontar el gobierno de construir 3,8 Millones de hogares para el 2021 y propone que al menos el 60% se hagan en *brownfield* (suelo ya usado) y no en *greenfield* (suelo sin urbanizar)¹¹⁵. Es un informe completo y bueno, pero sugerimos, de acuerdo con Sue Regan (2000) algunas cuestiones que podrían haber sido abordadas de otra manera: en las causas del declive urbano se hace mucho hincapié en la cuestión física, pero de poca importancia al empleo de los residentes; es muy realista en cuanto al tráfico de vehículos privados y no hace una apuesta fuerte por los recorridos peatonales, transporte público o bicicleta. A la vez, es muy claro en proponer el protagonismo de las autoridades locales siempre en contacto con los ciudadanos.

Urban White Paper (DETR, 2000) Un año después, el gobierno publicó el que es la respuesta formal al informe del año anterior. Es el primer Libro Blanco desde el de 1977, y vuelve a la centralidad de la ciudad tratando de aumentar la participación local.

Towards a Strong Urban Renaissance (2005): Es un informe independiente que hacen los miembros de Urban Task Force dirigidos por Lord Rogers, en el que hacen balance de los seis años transcurridos desde el anterior. Algunos de los objetivos se han cumplido, por ejemplo, se ha llegado al 70% de nuevas viviendas en *brownfield* frente al objetivo de 60%. Se trata de cuatro ámbitos de trabajo: excelencia en el diseño, bienestar social, responsabilidad ambiental y marco legal, fiscal y operativo. Aunque las recomendaciones van dirigidas al gobierno central, pide el compromiso de un número mayor de gente, “*incluso los que no trabajan en regeneración o no viven en ciudades, pero reconocen que la renovación urbana puede proporcionar un futuro más seguro y sostenible para todos nosotros y para las generaciones que vendrán*” (Rogers 2005).

Saliéndonos del ámbito del Reino Unido y reflexionando sobre la financiación de la regeneración, vemos que los agentes clave, además del gobierno, son los propietarios de suelo, los inversores, los usuarios y las comunidades locales. La formulación de políticas que provoquen el efecto deseado en el comportamiento

¹¹⁵ No he conseguido datos estadísticos de 1999 (fecha del informe), pero entre 2004 y 2014 se ha producido un incremento de 1,7 millones de viviendas: En 2004 había 25 millones y en 2014, 26,7 millones (Fuente: **Families and Households, 2014**, Statistical Bulletin, 28 Enero 2015. Office for National Statistics). Si sigue esa progresión, efectivamente en los 23 años que preveía Rogers habría un aumento de 3,8 M de hogares.

de todos y la búsqueda de sinergias entre ellos, constituye una importante tarea para el sector público en la regeneración urbana (Fraser et al. 2003:214).

El tema de si la financiación debe ser privada o pública y qué papel debe jugar cada sector también es importante. Podemos concluir que el debate sobre la financiación es uno de los agujeros de la regeneración, pero tan importante como quien paga, debe ser asegurar la estabilidad de las instituciones y los flujos. El ejemplo del Reino Unido, que hemos desarrollado aquí extensamente, es negativo en ese sentido: cantidad de programas y planes de financiación cambiantes, competitivos, pero sin asegurar la estrategia a largo plazo. En el modelo francés y holandés, los marcos administrativos y financieros son más estables y parece que se trabaja mejor.

En Francia, la *Caisse des Dépôts* proporciona actualmente financiación a los siguientes tipos de proyectos: regeneración unida a proyectos urbanos de barrio; puertos terrestres en el marco de proyectos de regeneración; inversiones de carácter económico (centros comerciales, centros de actividades, unidades de producción de energía); construcción, rehabilitación o recualificación de equipamientos públicos, locales asociativos (culturales, deportivos, técnicos, administrativos), servicios de proximidad (centros médicos, residencias), construcción y rehabilitación de equipamientos escolares.

Ofrece distintos tipos de préstamos, en función de la zona de implantación del proyecto: en barrios prioritarios de las ciudades, PRUAM (*Prêt renouvellement urbain aménagement*), y en los otros, PPU (*Prêt projet urbain aménagement*)¹¹⁶. Ambos son parecidos, aunque los intereses de los PRUAM son algo menores que los de los PPU.

La Caisse des Dépôts ha sido un actor histórico de la política de la ciudad, apoyando las políticas públicas y las colectividades locales. Desde 1998, su oferta de financiación no ha cesado de evolucionar para acompañar a diferentes dispositivos públicos aprobados y especialmente los programas de renovación urbana.

¹¹⁶ Datos extraídos de la web <https://www.prets.caissedesdepots.fr/renouvellement-urbain-55>, búsqueda de 10/10/2015.



Figura 20: Publicidad de la Caisse des Dépôts de apoyo a la regeneración urbana
Fuente: <https://www.prets.caissedesdepots.fr/renouvellement-urbain-55>

Además, tiene un compromiso grande con la construcción de la ciudad sostenible, participando en la dirección de los ecobarrios, proporcionando financiación para la rehabilitación energética de viviendas, la construcción de universidades y hospitales, y la mejora de los transportes¹¹⁷.

De manera similar aunque con resultados menos espectaculares son las organizaciones de Alemania y Holanda.

Se ve como un problema la falta de inversión en las ciudades europeas. En el Grupo de Trabajo de Expertos del Banco Europeo de Inversiones de 2007, que concluyó con unas recomendaciones¹¹⁸, se señala el *gap*, la falta de adecuación de las inversiones a las necesidades:

“A pesar de la necesidad sustancial de inversiones y de la cantidad de fondos disponibles a través de los mercados de capital y las instituciones financieras, hay una extendida percepción de la falta de inversión en las ciudades y pueblos. Esto incluye una percepción de incapacidad para traducir las necesidades de inversión en peticiones efectivas (proyectos y propuestas que

¹¹⁷ <http://www.caissedesdepots.fr/developpement-durable/construire-la-ville-durable.html>, búsqueda de 10/11/2015.

¹¹⁸ EIB (2007) Conclusions and Recommendations of Expert Working Group on EIB Loan Finance for Building Sustainable Cities and Communities. P.1.European Investment Bank (EIB), Luxemburgo.

puedan ser financiados por la banca) y un fracaso para atraer apoyo efectivo en forma de los productos e instrumentos financieros preparados para impulsar el desarrollo urbano sostenible. Los retos son especialmente acuciantes en los nuevos estados miembros y los que quieren acceder, que aún pueden contar con Fondos Estructurales de la Unión Europea, así como con la transferencia de conocimiento de las instituciones europeas y otros países miembros”. Citado en (Colantonio, Dixon 2011:59)¹¹⁹.

Quizás la unión Europea debería crear un marco más estable para el sector público, como un anexo al Banco Central Europeo para sostener la regeneración urbana, más que continuar confiando en iniciativas basadas en programas financiados por los fondos estructurales (Fraser et al. 2003:216).

En 2015, después de la crisis económica desencadenada por las hipotecas *subprime* de Estados Unidos en 2007, se pone de manifiesto la necesidad de que las ciudades sean sostenibles financieramente en términos públicos y comerciales: esto significa que requieren un retorno alto interno para los inversores privados y un alto retorno externo para los públicos. De alguna manera, se trata de que los inversores privados trabajen campos que habitualmente no están en el dominio de lo público (pequeño comercio, por ejemplo), al revés en el caso de lo público. Algunas actividades pueden producir retornos grandes internos y externos. En ese caso, estaríamos en proyectos grandes de regeneración, que incluyen la prestación de servicios: este tipo de consorcios entre lo público y lo privado son muy importantes después de una recesión, porque si trabajan eficazmente, comparten el riesgo en tiempos de turbulencias (Clark, Huxley 2009).

Hay evidencia de los retornos que produce la regeneración (Adair et al. 2003, Colantonio, Dixon 2011:211).

Una investigación financiada conjuntamente por la Oficina del Primer Ministro Británico y la Fundación RICS, comparando ocho casos de regeneración urbana en distintas ciudades, ha calculado los retornos que produce la inversión en regeneración, descubriendo que en el periodo estudiado (1980-2001), los

¹¹⁹ Traducción propia del original inglés: “*Despite substantial investment needs and substantial funds available through capital markets and financial institutions, there is a widespread perception of an investment gap in cities and towns. This includes a perceived failure to translate investment needs into effective demand (bankable projects and propositions) and a failure to attract effective supply, in the form of readily available financial products and instruments, for sustainable urban development. The challenges are specially acutely felt in the new Member States and accession countries, which can however count on support from the EU Structural Funds as well as on the transfer of know how from the EU institutions and other Member States*”.

retornos de la regeneración urbana son de un 12,8% anuales, mientras que el índice de la propiedad (IPD)¹²⁰ comparativo del Reino Unido en ese periodo es de 10,2% al año (Adair et al. 2003:15). El mismo estudio sostiene que el riesgo por unidad de retorno es menor en las áreas de regeneración, por la diversificación de la actividad (que incorpora propiedades de comercio al por menor, oficinas y usos industriales, además del uso residencial): el índice es de 0,69 unidades de riesgo por una unidad de retorno, comparado con el 0,88 del mismo periodo obtenido con el índice IPD para la propiedad en general, del Reino Unido (Adair et al. 2003:17).

Este estudio, aunque con las limitaciones propias del ámbito y del tiempo, muestra que las áreas de regeneración pueden sobrepasar los resultados esperados y son, en toda regla, espacios de oportunidad.

Otro estudio desarrollado por la Iniciativa de Financiación del Programa Medioambiental de las Naciones Unidas (UNEPFI 2009), muestra que la inversión para conseguir inmuebles más sostenibles puede generar retornos superiores o al menos atracción para futuras inversiones. Muchas veces, estas cuestiones están en el origen de los proyectos de regeneración urbana, y pueden crear beneficios económicos para los residentes y para los inversores, como veremos en el caso de San José de Valderas. Estos beneficios suelen incluir (Colantonio, Dixon 2011:211):

- Valor adicional de marca y beneficios de reputación del barrio,
- crecimiento del capital y de los ingresos,
- costes operacionales menores,
- mayor facilidad para retener a los inquilinos y
- menor coste de depreciación de los edificios en comparación con los no sostenibles.

Y en este sentido se entiende por inmuebles sostenibles aquellos que son eficientes en recursos (físicos, energía, agua, etc.); que tienen emisiones muy bajas o nulas (CO₂, gases de efecto invernadero, etc.); que contribuyen positivamente al desarrollo social y al bienestar y, finalmente, que ayudan a la mejora económica de sus dueños o beneficiarios y más en general, al desarrollo económico nacional, según UK Green Building Council, 2008 y Dixon, 2009; citado en (Colantonio, Dixon 2011:211).

La intervención en la sostenibilidad de la propiedad es conocida a veces como Inversión Responsable en la Propiedad (RPI) que está caracterizada por los diez principios siguientes:

¹²⁰ IPD: Investment Property Databank.

1	Conservación de la energía: generación y consumo de energías renovables, diseño eficiente energéticamente, ciclo de conservación.
2	Protección medioambiental: conservación del agua, reciclaje de los residuos sólidos, protección del hábitat natural.
3	Certificaciones voluntarias: de calificación energética, cadena de custodia de la madera, etc.
4	Desarrollos orientados al transporte público: comunidades peatonales, mezcla de usos.
5	Revitalización urbana y adaptabilidad: interiores flexibles, desarrollo en suelos ya explotados (<i>brownfields</i>).
6	Salud y seguridad: evitar los riesgos por desastres naturales, facilidad para los primeros auxilios.
7	Bienestar del trabajador: plazas, calidad ambiental interior, sin barreras arquitectónicas, espacio para los niños.
8	Ciudadanía corporativa: adopción de códigos de conducta ética, compromiso de todos los agentes involucrados, información.
9	Equidad social y desarrollo de la comunidad: vivienda social asequible, posibilidades de formación.
10	Ciudadanía local: preservación de los valores históricos, mínimo impacto en el barrio.

Tabla 10: Diez principios de la inversión responsable en la propiedad

Fuente: (UNEPFI 2008)

Los beneficios que se suelen obtener en este tipo de proyectos sostenibles han llevado a desarrollar estos diez puntos. Va creciendo, sobre todo en el Reino Unido y en Australia, la demanda de inversores comerciales para invertir en este tipo de proyectos.

Son interesantes estos hallazgos porque pueden ayudar a levantar más inversión privada en momentos en los que la inversión pública es mínima y sigue decreciendo. Sorprende que, siendo tan concluyentes, no se les haya dado mayor difusión, o continuidad a las investigaciones en un ámbito más amplio, pues constituirían un argumento sólido para apoyar decididamente la regeneración urbana.

En resumen, la regeneración urbana exitosa parece más probable en las situaciones donde los gobiernos locales que financian trabajan en consorcio con las comunidades locales. El reto de la Unión Europea y los gobiernos nacionales es aprender las lecciones del pasado y ser fuertes en el apoyo a la regeneración urbana.

3.3.3.2 Físico-ambientales

La regeneración física es condición necesaria pero no suficiente para la regeneración exitosa. En cualquier caso, como arquitectos es el aspecto que más nos interpela, aunque no sea el único. La apariencia física y la calidad medioambiental (calidad de vida en general), de un lugar, es símbolo de su potencia o de su degradación y atrae o desplaza a los residentes, inversores, etc.

Hay que partir del stock físico: edificios, suelo y lugares, espacios urbanos, espacios abiertos, agua, servicios, telecomunicaciones, infraestructura de transporte, calidad medioambiental: todos son importantes. Hoy lo es especialmente la facilidad de transporte y la disponibilidad de nuevas tecnologías (fibra óptica, etc.), para que las personas y las compañías puedan trasladarse de un sitio a otro. Se suele hacer un análisis DAFO para ver cómo contribuyen esos elementos de partida a la mejora o el declive del barrio.

Influye tanto la calidad física y ambiental, que durante los últimos años del siglo XX y primeros del XXI se ha producido un gran éxodo de empresas y personas hacia las periferias más en contacto con la naturaleza, abandonando los centros de las ciudades. Uno de los objetivos de la regeneración física es mejorar la calidad de vida del centro para volver a atraerlas —nadie discute ya que la ciudad compacta y con mezcla de usos es más sostenible que la difusa—.

La regeneración física juega cinco papeles clave en la completa regeneración de un área (Jeffrey, Pounder 2008:91):

1. Procurar poner en valor el entorno físico del que se parte.
2. Liderar el cambio.
3. Construir oportunidades.
4. Ofrecer inversiones.
5. Integrar la renovación socio-económica y física.

Procurar poner en valor el entorno físico del que se parte es algo vital: a veces las características físicas proporcionan buenos elementos para regenerar: muelles, canales de agua, barrancos, arroyos cuyas riberas se sanean y permiten perímetros de zonas verdes, etc. En otras ocasiones, habrá que buscar modos de incluir más arbolado; reorganizar el tráfico rodado y el peatonal, dando origen a lugares públicos o plazas, etc. En cualquier caso, para conseguir una comunidad que apoye, hace falta conseguir un sentimiento de propiedad y pertenencia en los residentes que lleve a querer cambiar para conseguir la sostenibilidad.

Se constata que para liderar el cambio, incluso en lo físico, la manera más efectiva de movilizar el desarrollo de una comunidad (por ejemplo, en zonas de casas

pobres), es mejorar las condiciones físicas de las casas. En el Reino Unido se han hecho prácticas de involucrar a los propios residentes en los planes, en los trabajos y en la propia rehabilitación (ej. de Manchester, en *Miles Platting y Hulme Homes*), como recomendaban los Proyectos Piloto Urban de la Unión Europea incluyendo el concepto de auto-rehabilitación y proporcionando, a la vez un plan de formación práctica.

Tenemos otros ejemplos de participación en ese sentido: el *Wise Group*, de Glasgow, 1980, en que se recurre a desempleados de larga duración, se les da un programa de un año de trabajo y después de un entrenamiento inicial de ocho semanas, se les contrata y reciben el salario del subsidio. Se hacen trabajos de aislamiento térmico, calefacción eficiente, etc. y de mejora del entorno ambiental.

Estas medidas entroncan con las anteriores, los UDC, SRB, etc.: se ve que un aporte de financiación atrae más inversión, grupos de interés, alianzas, que hacen posible la regeneración.

En cualquier caso, la regeneración física lleva consigo algún tipo de mejora medioambiental y se suele hacer necesario explicar bien los beneficios que se obtendrán en términos económicos de la mejora medioambiental pues, de otro modo, será difícil conseguirlos, aunque es sabido que el fortalecimiento medioambiental beneficia a las empresas y a las comunidades locales (Roberts 1995).

Los temas que hay que abordar son: el uso eficiente de los recursos, la biodiversidad, la calidad del aire, la capa de ozono, no utilizar suelo nuevo sino *brownfield* y el calentamiento global, aparte de otras cuestiones. En el Reino Unido todavía se está dando el giro hacia el descubrimiento de las bondades de la ciudad compacta para lograr estos objetivos.

Como se decía en anteriores capítulos, la regeneración física podría ser una oportunidad de equilibrar los flujos de entradas y salidas (recursos y residuos) del metabolismo urbano de la zona regenerada, o de no dañarlos por introducir algún elemento extraño, si ya estaban en equilibrio.

Para eso, y siguiendo a Peter M. Allen, que no hace referencia a la regeneración urbana, se podría considerar la zona de regeneración como un ecosistema, teniendo en cuenta el medio y el largo plazo. "En general, la sostenibilidad será el resultado de una estrategia equilibrada que corresponde tanto a un comportamiento medio eficiente (de residentes y ocupantes, aparte de los sistemas energéticos previstos) como a una permanente exploración de las posibilidades del espacio. La adaptabilidad del sistema general resultará de la adaptabilidad de cada una de sus partes y en vez de simplemente tratar de

rivalizar unas con otras por un dominio dado, la creatividad y la originalidad podrían permitir otros movimientos con menos competición (Allen 1994:94)¹²¹.

Para la regeneración físico-ambiental, Allen también recomienda la acumulación de residuos para su reciclaje o explotación más que la dispersión de los mismos. Veremos en uno de los casos de estudio, San José de Valderas (Alcorcón), un posible ejemplo de acumulación y utilización como nueva fuente de energía después del reciclaje.

Siguiendo a Allen, en cada etapa, los residuos deben ser examinados como potenciales materias primas para nuevos procesos (Allen 1994:95)¹²².

3.3.3.3 Sociales

La llegada al poder de los laboristas en 1997 supuso un giro en este tema. Se aceptó el diagnóstico que dejaba el anterior gobierno, pero la novedad consistió en proponer como elemento clave de la política urbana la lucha contra la exclusión social, el resurgimiento de la ciudadanía, la renovación democrática y la participación de las comunidades como punta de lanza del cambio urbano (Tallon 2010b:79), citando a su vez a Purdue et al, 2009, e Imrie y Raco, 2003.

Las autoridades locales, las empresas patrocinadoras y las organizaciones tenían que asegurar que los programas de regeneración propuestos beneficiaban a la población local y había una adecuada relación calidad-precio.

Para lograrlo, se empezó por revisar en 1997 los temas asociados: la definición de comunidad; las necesidades de la población local y la posibilidad de satisfacerlas; las necesidades especiales de algunas comunidades o grupos; el desarrollo de objetivos compartidos para promover la mejora de las condiciones sociales y económicas; la representatividad en las comunidades; el empoderamiento de la comunidad, las alianzas efectivas entre comunidades; la capacidad de construir de la comunidad local y, finalmente, las lecciones aprendidas de las buenas prácticas anteriores (Jacobs, Dutton 2008:109).

¹²¹ Traducción propia del original inglés, con un paréntesis añadido que no está en el texto: *“In general, then, sustainability will result from a balanced strategy corresponding both to fairly efficient average behaviour and to a permanent exploration of possibility space. The adaptability of the whole system results from the adaptability of its component parts, and instead of simply trying to outcompete others in a given domain, creativity and originality can allow a company to move into new areas with less competition”*.

¹²² Traducción propia del original inglés: *“At every stage, outputs are being tested as potential inputs for new processes”*.

—Definición de comunidad: El documento vigente en 1997 *Involving Communities in Urban and Rural Regeneration*, del Departamento de Medioambiente, Transporte y Regiones (DETR), definía comunidad como “*la gente que trabaja y vive en un área incluida en un programa de regeneración*”¹²³.

Como esta definición es restrictiva, el DETR amplía el ámbito utilizando los criterios desarrollados por el *Local Government Management Board* (LGMB) que dicen que las comunidades pueden ser definidas por su referencia a los atributos personales (edad, género, raza, parentesco o afinidad), a las creencias (religiosas culturales o políticas), a la posición económica (estatus profesional, ingresos, régimen de vivienda), habilidades (experiencia profesional y formación), la relación con los servicios locales (propietarios, inquilinos, cuidadores, proveedores) y el lugar (el apego al barrio, el pueblo, la ciudad o la región).

Esta aproximación hace que la concepción de comunidad varíe mucho y no haya un acuerdo claro sobre su alcance. En general, se asume que las comunidades exitosas son las que engendran un sentido de pertenencia y vínculo entre las personas. Según Charles Handy (1997), citado por (Jacobs, Dutton 2008:110-111), las comunidades vibrantes evocan confianza entre las personas y forman asociaciones civiles que contribuyen al bienestar local. Esas relaciones producen un sentido de unión que no está constreñido por unos límites físicos y ayudan a los individuos a desarrollar reglas y valores que les permiten trabajar mejor juntos y con más fruto.

—Las necesidades de la población local: En el Reino Unido había una tradición establecida de comunidad y de esfuerzo voluntario que ha establecido una base fuerte para la regeneración urbana, pero hacía falta mejorar las oportunidades y ser más efectivos en cubrir las necesidades locales (Geddes 1995). Esto mismo lo comprobó el gobierno con la consulta de 1998 que se concretó en el documento “*Bringing Britain Together. A National Strategy for Neighbourhood Renewal*”. De ahí partió la decisión de enfocar más los fondos para la regeneración (SRB) hacia las causas de la decadencia y comprometer a las comunidades locales dándoles, a la vez, más oportunidades a las personas, sin quedarse sólo en la regeneración física (Tallon 2010b:83).

En ese sentido, la convocatoria *Single Regeneration Budget Challenge Fund Round 4* incluía en su guía suplementaria de 1997, aspectos como la financiación específica para atacar el desempleo (mediante las iniciativas *Welfare to Work*,

¹²³ Traducción propia del original inglés: “*Community*” as the people working and living in defined areas covered by regeneration programmes. Se entiende que son los Single Regeneration Budget, los City Challenge, las Task Forces y las Housing Action Trusts.

Employment Zones, Education Action Zones); se crearon oficinas gubernamentales para orientar y facilitar la gestión a los *partners*; se añadieron más medidas para la regeneración de la vivienda; se destinó presupuesto a la prevención del crimen a nivel local con distintas estrategias; se coordinaron esfuerzos entre entidades de distintos niveles para acabar con el problema de las drogas, y otras medidas para las minorías étnicas, la mejora de la salud pública y evitar la exclusión social de los grupos vulnerables (Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) 1997, Jacobs, Dutton 2008:112).

Todo esto se tradujo en 2007 en la introducción de unos Índices de Carencias Múltiples, que combinaban una serie de indicadores numéricos que cubrían los rangos económicos, sociales y de vivienda y, de alguna manera, servían para medir estadísticamente los niveles de decadencia de una zona y actuar prioritariamente en función de los puestos obtenidos en el ránking (Tallon 2010b:83).

—Las necesidades específicas de algunos grupos o comunidades: En la regeneración se trataba de eliminar la discriminación de las minorías y atender a las necesidades específicas de los grupos. Los políticos trataron de promover la inclusión y el sentido de pertenencia de algunos colectivos (ancianos, mujeres); trataron más ampliamente temas que podrían llevar a conflictos (religión, género, raza) con la idea de conseguir entendimiento, etc.

Un ejemplo interesante se produjo en la Regeneración Urbana de Sandwell, cuando se invitó a la minoría negra a que diera su opinión sobre el proyecto e hiciera propuestas: no todas se pudieron tener en cuenta porque excedían el presupuesto aprobado, pero se consiguió que en el equipo de gestión de la regeneración hubiera 40 miembros de la comunidad, incluyendo algunos de las minorías étnicas (no sólo la negra), según la guía de DETR 1997, *Involving Communities in Urban and Rural Regeneration: A Guide for Practitioners*, que cita Jacobs (2008:113).

Más adelante, se lanzó otro programa, *The New Deal for Communities*¹²⁴ (NDC), en 1998 que duró hasta 2008 según Jacobs-Dutton o 2010 según Lawless y Pearson (2012:509) y se invirtieron hasta 1.900 Millones£ en 39 comunidades deprimidas, que recibieron unos 40-50M£ cada una y benefició a unas 9.800 personas. Este programa fue una de las iniciativas locales más interesantes (ABIs¹²⁵) y puso el énfasis en informar e involucrar a las comunidades locales en

¹²⁴ NDC se podría traducir por Nuevo Pacto para las Comunidades.

¹²⁵ ABI *area-based initiatives*, iniciativas basadas en el área local, es decir, pensadas para esa zona concreta.

todo el proceso de regeneración. De alguna manera, el programa quería ser como un laboratorio en el que se pudieran estudiar relaciones entre la participación de la comunidad en la regeneración y los resultados asociados a la misma.

La investigación empírica y cualitativa ya citada de Lawless y Pearson sobre el programa NDC recoge una amplia literatura anterior y trata de responder a tres preguntas: ¿Hay diferencias en las zonas regeneradas en el marco NDC o en otras zonas deprimidas, en cuanto a la participación de la comunidad (medida según un rango de indicadores)?; dentro de las áreas NDC, ¿se ve mayor cambio en el compromiso de la comunidad en las NDC que han puesto más énfasis en este aspecto que en otras?; y, finalmente, ¿los individuos que han participado directamente en las actividades de NDC ven mayores cambios que los que no se han involucrado en la regeneración?

Lo sorprendente de este estudio son los resultados: en la primera pregunta, se puede decir que 5 indicadores de comunidad habían aumentado en todas las áreas NDC, mientras otros apenas mostraban cambio: siendo un programa orientado a lograr involucrar a la comunidad, se esperaba mayor progreso en este ámbito. La segunda pregunta se planteó buscando medir seis resultados: algunos basados en el lugar (comunidad, crimen, vivienda y entorno) y otros no basados en el lugar (educación, salud y desempleo): el estudio concluyó que los cambios en algunas de esas variables no habían sido significativos y, en cualquier caso, las NDC no habían tenido control sobre ellos: es decir, nada indicaba que las NDC que más habían invertido en la dimensión de comunidad hubieran notado un cambio más positivo; en la tercera cuestión sí se comprobó que, en general, las personas individuales que habían participado directamente en alguna actividad de NDC veían más mejoras en su área que las demás.

En resumen, a nivel de área, no se puede decir que las áreas NDC obtengan mejores resultados que otras en cuanto a participación de la comunidad, o que invertir más en comunidad suponga lograr un mayor cambio en este aspecto; sólo a nivel individual hay datos que evidencian asociaciones positivas entre el compromiso y participación de la comunidad en sus proyectos y los cambios positivos (Lawless, Pearson 2012:521). Esto nos parece un dato interesante, que muestra, de alguna manera, que resulta difícil medir la influencia de la participación en la regeneración urbana. Se volverá sobre esto al hablar de participación.

Para seguir abordando el problema de comunidades concretas, se lanzó el *Neighbourhood Renewal Fund* (NRF) en 2001, dirigido directamente a 88 comunidades en declive, con un presupuesto era menor en proporción (finalmente alcanzó también 1.800 Millones£) y una duración estimada de tres

años. Este programa fue criticado por considerarlo muy cortoplacista, según recoge Andrew Tallon (2010b:84).

—La visión compartida: Al hablar de cómo regenerar un vecindario, es frecuente que haya conflictos de intereses entre distintos grupos (por ejemplo, las prioridades de los ambientalistas pueden ser distintas de las de las minorías étnicas, los comerciantes o los inversores). Cuando se logra que la población local trabaje con el sector público y privado, es más fácil que las decisiones sean de mayor calidad y se asegure una mayor efectividad en la implementación de los planes. Siguiendo a (Jacobs, Dutton 2008:114), *“el éxito de las comunidades dependerá del grado de coherencia de las motivaciones y prioridades y el grado en que la gente local pueda identificarse con esos objetivos”*.

—La representatividad: Con frecuencia, los grupos que participan activamente no representan necesariamente los intereses más comunes de los ciudadanos locales, sino cuestiones parciales o particulares. La guía que elaboró en 1997 el DETR para los agentes de la regeneración urbana, a la que nos hemos referido anteriormente, animaba a asociaciones del sector voluntario a trabajar con los ciudadanos proporcionando apoyo y asistencia a distintos grupos, de modo que se pudiera conseguir a la vez interlocutores válidos para las autoridades locales y que expresaran de manera suficientemente representativa las necesidades reales de los ciudadanos.

—El empoderamiento: Esta palabra es muy común ahora en España, pero no lo era en 1997 cuando el gobierno británico lanzó el programa *Single Regeneration Budget Challenge Fund*, con la idea de extender la “propiedad” de los programas y proyectos de regeneración a las comunidades, para empoderarlas.

Otro de los mecanismos que utilizó fue apoyar la creación de empresas locales que emplearan a ciudadanos de las áreas en regeneración para esas actividades, proporcionándoles la formación y adquisición de habilidades necesarias. Con esto se conseguía el doble fin de crear lazos y generar riqueza en la zona. Ya había una tradición de este tipo de iniciativas desde los años 90 en Estados Unidos.

En cualquier caso, el empoderamiento de los ciudadanos requiere políticas y actuaciones del sector privado que permitan que la gente pueda participar más en las decisiones que afectan a su futuro, tanto en las cuestiones de acceso a los servicios como de vivienda, por poner algunos ejemplos.

—Las alianzas efectivas en la regeneración: Aunque *“partnerships”* se suele traducir habitualmente por alianzas o asociaciones, me parece que esa palabra, tan utilizada en los documentos británicos añade un matiz de corresponsabilidad en un proyecto común que no consiguen expresar sus traducciones españolas.

Como no he encontrado una definición que me guste más, me referiré a alianzas o consorcios, según el contexto, para tratar de expresar su significado.

Para reforzar la comunidad, hace falta generar alianzas en tres amplios grupos de organizaciones: las públicas (a nivel local, regional o estatal y en los distintos sectores: empleo, transporte, salud, etc.); las privadas de tipo empresarial (promotoras, financieras, constructoras, etc.) y las organizaciones sin ánimo de lucro y voluntarias.

En 1996, había 125.000 organizaciones voluntarias de comunidades involucradas en regeneración urbana en el Reino Unido, según el Informe anual 1995-1996 de *National Council for Voluntary Organisations* (NCVO) (*Annual Review*, London¹²⁶(Robb et al. 2005:76)). Viendo la extensión y el potencial de este sector, desde NCVO se encargó un estudio independiente que proyectara el futuro de estas organizaciones. En 2005 se publicó bajo el título “*Voluntary Action: Meeting the challenges of the 21st century*”¹²⁷ y los hallazgos del estudio fueron que las organizaciones voluntarias y de comunidad eran un recurso fundamental y su independencia debía ser salvaguardada. Esto se podría conseguir si el sector se gobernaba según seis principios: las políticas públicas necesitaban reconocer las cualidades únicas del voluntariado; las alianzas debían hacerse en igualdad de condiciones; el papel de los usuarios era crucial en el sector; el cuerpo de voluntarios podía actuar libremente como abogados; el sector debía ser gestionado profesionalmente, sin desviarse de sus objetivos y propósitos y, finalmente, la diversidad de las fuentes de recursos tenía que ser una de las mejores garantías de independencia. (Jacobs, Dutton 2008:117).

En Estados Unidos se hablaba de las organizaciones ampliamente ancladas en la base (BBO, *broad-based organisations*): las acciones locales movían a las comunidades sin tener la presión de una organización de alianzas (*partnerships*) de arriba-abajo (*top-down*); es decir, las iniciativas partían de abajo-arriba (*bottom-up*). Coincidimos con (Jacobs, Dutton 2008:118), en que parece difícil conseguir una estructura verdaderamente de abajo-arriba en Gran Bretaña, cuando muchos grupos carecen de la capacidad para involucrarse efectivamente en la regeneración urbana (como se vio en el artículo sobre los resultados de las NDC en ese sentido): las capacidades de la comunidad necesitan ser fortalecidas subsidiariamente, como un resultado de un proceso iniciado de otra manera.

¹²⁶ El *UK Voluntary Sector Almanac* de 2004 habla de 153.000 organizaciones voluntarias en general en el Reino Unido .

¹²⁷ Disponible en http://socialwelfare.bl.uk/subject-areas/government-issues/social-policy/ncvo/138252voluntary_action.pdf, búsqueda de 28/09/2015.

—La capacidad de la comunidad: el DETR entendía esa capacidad cuando la comunidad tenía: habilidades (de planeamiento, presupuesto y levantamiento de fondos, gestión, organización, desarrollo, trabajo cooperativo); conocimientos (de los programas e instituciones de regeneración, sus sistemas, prioridades, personal clave); recursos (es esencial que las organizaciones locales sean capaces de hacer las cosas) y poder e influencia: que puedan influir sobre los planes, prioridades y acciones de las agencias clave a nivel local y nacional.

Realmente en la práctica esto es complejo porque la misma población que ha estado sufriendo declive en el barrio (y de alguna manera se ha ido degenerando con él) no puede organizarse de pronto para ser activa en la toma de decisiones y trabajar conjuntamente sin preparación y apoyos adecuados.

Esas capacidades han mejorado cuando la regeneración urbana ha puesto el foco en la mejora de la salud, porque se ha producido en algunos casos mayor implicación de los residentes, al conseguir mayor calidad de vida residencial en la zona. Este ha sido, por ejemplo, el caso del proyecto piloto de desarrollo de comunidad en Tipton (Reino Unido), en el que la salud ha sido el catalizador de la futura prosperidad económica de la zona (Jacobs, Dutton 2008:121-126). En 1990 se consiguió la financiación a través del Programa *City Challenge* y parte del éxito se debió a la buena coordinación entre las asociaciones y los poderes públicos — ambos se sentaban a la mesa a tomar decisiones— y así se consiguió una regeneración de larga duración, porque los objetivos eran compartidos y se seguían las prioridades de la comunidad.

Como se ve, la capacidad de las comunidades es un proceso que necesita ser construido, con formación, empoderamiento, habilidades, etc. Como veremos al hablar de participación, hacen falta técnicos que se ocupen de proporcionar a las comunidades lo que necesiten para completar este proceso.

3.3.3.4 Empleo, educación, formación

La Fundación Joseph Rowntree, que lleva desde 1992 trabajando activamente en la regeneración social, decía en 1998 que, aunque cada regeneración es distinta, el éxito de la intervención sólo se lograba si se hacía una aproximación comprensiva a la zona, teniendo en cuenta seis ámbitos¹²⁸: entender las características de los barrios deprimidos (su historia, los problemas que encaran los habitantes, etc.); llevar a los residentes al centro de la regeneración, con

¹²⁸ <https://www.jrf.org.uk/report/regenerating-neighbourhoods-creating-integrated-and-sustainable-improvements>, búsqueda de 29/03/2013.

formación impartida por profesionales para que pudieran hacer consorcios efectivos desde el principio; transformar los servicios esenciales a nivel local, desarrollarlos más a esa escala y luego lograr mejoras en un campo más amplio de ciudad; tener un objetivo claro de crecimiento económico en las áreas desfavorecidas (creando empleo, infraestructuras, etc.); fortalecer las comunidades y mantenerlas organizadas en el medio-largo plazo, identificando agencias que puedan proveer fondos, formación y, finalmente, asegurar un compromiso de sostenibilidad en la regeneración a largo plazo en todos los agentes participantes: gobiernos, inversores, agencias, consorcios, etc.

Es decir, además de otros aspectos que ya se han mencionado antes al hablar de comunidad, regeneración económica, física, etc., el empleo, la educación y la formación son componentes clave de la regeneración porque van directamente a atacar las causas de declive de una ciudad o barrio: la caída del empleo, el abandono de la población de ese lugar, la huida de las industrias o empresas a otros lugares que durante un tiempo, han hecho que en los centros de las ciudades quedaran pocos focos de empleo y se consideraran de categoría inferior.

El desempleo es una cuestión central en la crisis urbana porque es a la vez síntoma del proceso que conduce al decaimiento de la economía urbana y causa inmediata de pobreza, infra-vivienda y otros aspectos de declive social¹²⁹ (Hasluck 1987:2, Hart, Johnston 2008:137).

Un modo de regenerar, por tanto, consiste en atraer empleo a un barrio o zona, ya sea porque el barrio se hace atractivo para implantar allí sedes de compañías existentes que se desplazan o porque se generan nuevas actividades profesionales en la propia zona (al conseguir inversión, hacer crecer negocios locales pequeños existentes, crear micro-empresas, al expandirse el sector público, por las propias obras de construcción o infraestructuras en la zona, etc.). Esto requiere incentivación económica desde fuera: es decir, políticas dirigidas decididamente a este objetivo.

En el Reino Unido, en los años 80 del siglo XX coincidió una etapa de gran desempleo con políticas locales de regeneración, cuyo resultado fue una recuperación del empleo y atracción de población a las ciudades.

Es difícil saber qué habría pasado si no se hubiera regenerado. En el mismo sentido, saber la evolución de esas ciudades si en la regeneración no hubiera estado presente la creación de esos puestos de trabajo: el éxito llama al éxito (si

¹²⁹ Traducción propia del original inglés “*occupies a central role in the “urban crisis” because it is both a symptom of the processes which have undermined the urban economise and an immediate cause of poverty, poor housing and other aspects of social deprivation*”.

una empresa crea puestos de trabajo, a su alrededor genera sueldos, activa la economía, mueve el consumo, etc.)

A veces, esa regeneración crea empleos temporales al procurar mejoras en edificios (como mínimo en cuestiones de aislamiento, accesibilidad, control climático, etc.). No son sostenibles en cuanto que no son duraderos, pero suponen un alivio en los parados de larga duración, dan confianza al sector de la construcción y traen algo de salud al barrio. Otras veces, los empleos se crean como consecuencia de la introducción de nuevos usos, implantación de equipamientos, etc.

La creación de empleo, por tanto, siempre es un objetivo subsidiario de la regeneración urbana.

Otro modo de regenerar es llevar buenos colegios a la zona. Unos buenos colegios y una buena educación son determinantes para atraer vecindario y para promover un comportamiento socialmente responsable. Este vecindario nuevo atraído por esos colegios, suele estar formado por familias jóvenes (con hijos en edad escolar), que se implican. Jane Jacobs expresaba en 1961 cómo los niños jugando en las aceras hacían que esas calles fueran seguras (si no lo eran): las calles son vigiladas por muchos pares de ojos, cuando hay mezcla de usos, mientras cada uno trabaja en su puesto (los tenderos, repartidores, empleados de servicios públicos, etc.). En ese sentido, para la periodista, las aceras son más seguras para los niños que los patios interiores de manzana, los parques o las zonas programadas para juegos, que requerirían personal extra para cuidarlos. Sintetizando, dice que “es más seguro aquel barrio donde prevalece una *vida de acera pública civilizada*” (Jacobs 2011:108)¹³⁰.

Un elemento importante para la educación y la formación es la responsabilidad. Cuando hay una opción por la formación, por la educación en la sociedad, otras muchas actividades pueden contribuir en la misma dirección, potenciando los efectos. Continuando con Jane Jacobs en la obra citada, “la lección de que los residentes de una ciudad han de aceptar una cierta responsabilidad respecto de lo que ocurre en la calle la aprenden una y otra vez los niños de las aceras que disfrutan de una vida pública local. La asimilan en un tiempo verdaderamente récord. Demostrarán haberla asimilado si dan por sentado, al cabo de un tiempo, que también ellos son parte de la plantilla. Indicarán (antes de que les pregunten) la dirección correcta a alguien que se haya extraviado, advertirán a un conductor de que se llevará una multa si aparca ahí, aconsejarán al encargado de los inmuebles que ataque el hielo con sal o con un cuchillo de carnicero... La

¹³⁰ La cursiva es del original.

presencia o ausencia de este señorío callejero de los niños de una ciudad es pista bastante exacta de la presencia o ausencia de un comportamiento responsable de los adultos para con las aceras y los niños que las usan. Los niños imitan la actitud de los adultos” (2011:112).

Indudablemente, además de este comportamiento responsable que se puede extender entre el vecindario, para que una regeneración sea exitosa, hay que hacer muchas más cosas, pues suelen coincidir los barrios degradados con barrios donde las escuelas no son buenas —y en ese sentido, sería difícil animar a alguien a poner allí un colegio mejor— o los chicos y chicas han abandonado los estudios a edades tempranas, con el consentimiento o aquiescencia de sus familias. Es decir, para regenerar hay que romper esa tendencia que no es fácil.

Siguiendo a Hart y Johnston (2008:142), se podría lograr esto si se consiguen alianzas estables y activas entre la comunidad (incluyendo la comercial, de empresas de la zona) y las empresas (públicas o privadas) educativas. El estudio conjunto llevaría a analizar la situación y proponer estrategias; mejorar la gestión de las escuelas existentes; tratar de modernizar el *curriculum* (o, en su caso, los instrumentos, las herramientas informáticas); ofrecer oportunidades de formación continua a los profesores, sobre todo, para que sepan formar de acuerdo a las necesidades del mercado laboral; buscar prácticas laborales o experiencias de visitas a empresas según las edades de los chicos y chicas; proponerse metas y fijar unos incentivos para los alumnos; buscar un sistema de asesoramiento o *mentoring* para los estudiantes con mayor riesgo de abandono, etc. En definitiva, se trataría de convencer a los que están en edad escolar en esas zonas de los vínculos que hay entre educación y empleo, y animarles a permanecer en el sistema educativo tanto tiempo como puedan, pensando en su éxito posterior.

En los años 80-90, en el Reino Unido había muchas posibilidades de educación post-obligatoria para los mayores de 16 años, incluyendo lo que se está potenciando ahora en España para reducir el fracaso escolar y mejorar el empleo: la formación dual (en el centro académico y en la empresa), los contratos de formación-aprendizaje (el aprendiz está contratado en alguna empresa y, a la vez que va trabajando, va formándose consiguiendo un Título de Formación Profesional o un Certificado de Profesionalidad, pudiendo alcanzar mejores niveles de cualificación y consiguiendo ingresos).

Como se ve, la educación, la formación y el empleo están muy vinculados. Para dar con la solución adecuada en cada zona hay que entender claramente los problemas y sus causas, que serán distintos. Seguidamente, hay que preguntarse por el mercado laboral local: qué interesa en esa zona, qué cualificaciones, qué

habilidades, qué oficios, qué tecnología, para formar en esa dirección. En el Reino Unido, los agentes principales de esta tarea son las autoridades locales, los Consejos de Formación y Empresa (*Training and Enterprise Councils*, TEC)¹³¹ y los Servicios de Empleo. Se podría decir que los TEC tienen la principal función de conseguir la financiación, en su mayoría pública, aunque también consiguen privada, para desarrollar la formación adecuada. Los Servicios de Empleo se desarrollan a nivel de agencia local y tratan de ayudar a cada persona que busca trabajo, firmando un acuerdo de búsqueda que lleva al servicio a entrevistar regularmente al candidato, para ofrecer formación en habilidades, oportunidades laborales, prácticas y, si es el caso, educación superior.

Vemos, con todo esto, el nivel de compromiso con la formación y el empleo en la regeneración urbana, durante estos cuarenta últimos años en el Reino Unido. En España parece que no se aborda de manera conjunta, sino sectorialmente, pero sostengo que sería muy interesante partir de estas experiencias británicas para conseguir regeneraciones urbanas más exitosas. En los Casos de Estudio se hablará de algunos proyectos que sí han partido de esta premisa (quizás porque se han planteado en unos momentos en los que la tasa de desempleo juvenil en España ronda el 50%).

3.3.3.5 Vivienda

Se pueden identificar dos temas en la actividad de regeneración urbana: el primero está relacionado con el renacimiento urbano y la mejora de la competitividad urbana (se trata de hacer compatibles dos agendas que pueden superponerse): mantener la competitividad de la ciudad en la economía post-industrial y conseguir formas más compactas en la ciudad. El segundo se refiere a la renovación de los barrios, mejorando las condiciones físicas, ambientales, sociales y económicas de los vecindarios residenciales, especialmente en el centro de las ciudades y en áreas periféricas de vivienda social. Realmente no se pueden considerar como dos ideas distintas, pero a menudo se superponen y originan tensiones según las prioridades y, sobre todo, quién pague los beneficios de la intervención (Couch et al. 2013:33-34).

En estas dos tendencias se ven dos niveles de regeneración: uno a nivel amplio y otro más centrado en el barrio. El segundo nivel es el que incluye la regeneración, rehabilitación o mejora de las viviendas.

¹³¹ En algunos casos, los TEC pueden ser de hecho las Cámaras de Comercio o asociaciones profesionales locales. (Hart, Johnston 2008:144-145).

No siempre se llega a este segundo nivel: es decir, no siempre hay viviendas en un proyecto de regeneración (i.e. Custard's Factory, del que se hablará más adelante) se convierte en espacio de talleres, coworking, formación, etc.). Pero, indudablemente, la mayoría de las veces la operación de regeneración está inducida por la necesidad de mejorar la vivienda existente o construir nueva y es la vivienda quien actúa como conductor de la regeneración urbana. Además, unas viviendas decentes estimulan a la vez la mejora física y económica y, como consecuencia, se producen nuevas inversiones y nuevas oportunidades, al llenarse el entorno de vida y de empresas (Edgar, Taylor 2008:153). Es decir, el desarrollo de las viviendas actúa como detonante en el acercamiento de otros servicios (sociales, sanitarios, tiendas, etc.) a la zona y suele ayudar a crear el sentido de comunidad. Pero no podemos engañarnos, la experiencia demuestra que si no se actúa a la vez en los aspectos sociales y económicos y sólo se mejora el barrio desde el punto de vista físico y de construcción-provisión de vivienda, los problemas de declive se repiten porque las condiciones permanecen. Como estamos viendo en este apartado, los cinco aspectos de la regeneración están íntimamente interrelacionados: al hablar de vivienda vuelven a salir aspectos de empleo, de comunidad, etc.

En el Reino Unido, que nos está sirviendo como ejemplo para tratar estos cinco aspectos de la regeneración, se han producido algunos cambios (centralismo; privatización: financiación privada y agencias no gubernamentales; y cambio en el régimen de tenencia: más casas en propiedad, frente al alquiler anterior), que han sido elementos clave en la aproximación a la regeneración de viviendas y se concretan en:

- énfasis en iniciativas locales y de área;
- interacción del mercado laboral y la inversión en vivienda; (en España pasa ahora al revés: la crisis del mercado laboral ha arrastrado a la vivienda, que decae); por eso la Ley 8/2013 de la que se hablará más adelante, tiene la pretensión buena de generar actividad profesional e incentivar la economía partiendo de la rehabilitación de las viviendas;
- alianzas entre los gobiernos locales y agencias clave;
- crecimiento de la participación de inversión privada;
- participación: la comunidad se involucra.

A pesar de que las iniciativas de rehabilitación de viviendas no han sido bien evaluadas en años anteriores en Gran Bretaña, los cambios en la toma de decisiones al considerar cuestiones medioambientales conducen a cambios

significativos en relación a la renovación de las viviendas y citamos sólo tres ejemplos (Edgar, Taylor 2008:167):

1. El crecimiento de casas en propiedad y las aspiraciones más elevadas de los consumidores han llevado a cambios en los estándares sociales de calidad de vida (aunque no se han reflejado así en los estándares mínimos): i.e: calefacción central y doble vidrio.
2. El cambio en el papel de las autoridades locales: paso de dueños del suelo a habilitadores, facilitadores: se ha reflejado en el crecimiento del gasto público en mantenimiento y renovación de viviendas. De alguna manera, la restricción de su capacidad de construir nuevas casas les ha llevado a focalizar sus esfuerzos en mantener el stock.
3. El crecimiento de la inversión privada asociada a la conservación de viviendas, ha llevado a la importancia creciente de la previsión del coste del ciclo de la vida del edificio. Es decir, se empieza a incluir esta partida en la de provisión de nuevas viviendas. Esto es importante, porque ésa es la tendencia de las nuevas leyes españolas y directivas europeas. El stock de viviendas se mantiene, pero el envejecimiento hace que haya que invertir ahí, aunque las familias y los propietarios no tengan dinero.

Como dicen Edgar & Taylor (2008:169), la regeneración de la vivienda no se puede llevar a cabo sin la regeneración de la comunidad en las áreas donde se va a invertir. En este contexto, la regeneración de la vivienda puede ser un fin en sí mismo o un medio para conseguir un reto mayor, regenerar la comunidad¹³².

Se ha dado un proceso de cambio en el papel de la participación pública en Gran Bretaña: desde la consulta y la involucración de la comunidad en el diseño y en el planeamiento de los programas, hasta una participación formal en las asociaciones-grupos de interés en iniciativas concretas.

Hay varios objetivos en la participación de la comunidad:

1. A veces el énfasis está en retener y fortalecer a los vecinos, mejorar las condiciones económicas de la comunidad existente.
2. Otras es lograr una regeneración de viviendas sostenible al tratar de conseguir una comunidad equilibrada, introduciendo nuevos residentes y diferentes modos

¹³² Traducción propia del original inglés: “*Housing regeneration can not be undertaken without changing the communities in the areas where the investment occurs.(...) In this context housing regeneration may be an end in itself or a means to a greater goal of community regeneration*”.

de tenencia de la vivienda: alquiler, propiedad; y que haya coordinación con iniciativas de empleo.

Desde hace unos años, el *Priority Estates Project* (PEP) trabaja como una consultoría en temas de inmuebles, facilitando mucho a los residentes. Su oferta incluye la regeneración y la participación de la comunidad. Extraemos el contenido de su web¹³³:

PEP ofrece un amplio rango de servicios para ayudar a desarrollar y diseminar un servicio de calidad que lleve a involucrar a los residentes. PEP da soporte y guía a nivel estratégico, pero también a nivel básico, proporcionando “manos” para trabajar en el proyecto.

PEP puede ayudar: revisando los acuerdos para involucrar a los residentes de la zona; dando consejo y soporte a las organizaciones de vecinos; dando formación al *staff*, asegurando que se cumple con los requerimientos de los cuerpos reguladores en materia de vivienda; preparando la participación para inspecciones; etc. A la vez, puede consultar con los residentes sobre la mejora deseada en sus viviendas y otras iniciativas; organizar grupos de trabajo enfocados; visitas guiadas a zonas regeneradas, trabajar con los distintos grupos de residentes (propietarios, inquilinos, etc.). Como se ve, es una consultoría que facilita el sentido de pertenencia y comunidad y, a la vez, orienta en cuestiones básicas de vivienda para las que, a veces, los residentes se sienten desprotegidos.

Al hablar de vivienda, podemos considerar tres aproximaciones diferentes: desde los mecanismos administrativos, con el foco puesto en la gente de la zona (local), y la aproximación de los grupos de interés o *stakeholders*.

Pero no siempre se puede enfocar de las tres maneras: para una regeneración de viviendas local hace falta comunidades equilibradas y autosuficientes; una buena integración en el contexto más amplio de la economía urbana y del mercado de trabajo; buenas alianzas entre agencias, gobierno local, sector privado y comunidades; participación de la comunidad e inversión privada. Ya se ve que no es sencillo, porque esto es tanto como decir que si la comunidad va bien, sigue bien: si estaba así antes, no necesitaba regenerarse.

Aunque sea difícil, se suele concluir que merece la pena regenerar vivienda: la calidad de la misma y la mejora del ambiente circundante es una inversión menor que los costes sociales y totales de una vivienda inadecuada. A la vez, el nivel de la vivienda repercute en otras cuestiones: seguridad, educación, etc. El sector privado trabajando con el público ha dado buenos resultados, pero es necesario

¹³³ <http://www.pep.org.uk/>, búsqueda de 13/10/2014.

conocer bien el mercado de la vivienda, hacer una estimación ajustada de las necesidades, etc. Es decir, siempre da buen resultado llevar algunas viviendas a las áreas de regeneración.

Ahora, un tema actual es la regeneración con viviendas flexibles: muchas de las áreas que necesitan intervención responden a viviendas grandes de los años 60-70 del pasado siglo, en las que antes vivía toda la familia y ahora están ocupadas por el padre/madre anciano (quizás con menos movilidad, necesidad de cuidados, servicios etc.): es decir, por personas mayores, que viven solas. La intervención no puede reducirse a la rehabilitación, sino a la adecuación a los residentes.

En ese sentido, desde la Fundación Rowntree, se alientan iniciativas (y se patrocina investigación liderada por el departamento de urbanismo de la Universidad de Westminster), como el proyecto CASPAR, *City Apartment for Single People at Affordable Rents*. Ha sido el criterio para el diseño de Millennium Village en la Península de Greenwich. El Caso de Estudio del barrio ORBA incorpora esta perspectiva al proyecto.

El sector privado ahí es muy importante para llevar a término estas promociones.

Partiendo de un estudio de Thomas (1986), sobre la evolución de la estrategia de rehabilitación de viviendas (concepto más limitado que regeneración urbana), hemos elaborado un cuadro con las fases que se han dado en los últimos años en las viviendas. En resumen, se ve que las políticas han movido el foco desde el desarrollo a la regeneración.

Foco de las políticas	Fases del desarrollo de las políticas	Preocupaciones de las políticas
Desarrollo		Escasez de viviendas (1960s)
Rehabilitación	Provisión y mejora de viviendas	Condiciones de las viviendas (1970s)
Regeneración	Regeneración de barrio	Regeneración de barrio (1980s)
	Regeneración de la comunidad	Diversificación de la propiedad y regeneración de la comunidad (1990s)

Tabla 11: Fases en las prioridades de vivienda.

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de (Thomas 1986).

3.3.4 BURA. British Urban Regeneration Association

En 1990 se constituye en Londres BURA (*British Urban Regeneration Association*). En mi opinión ha jugado un papel clave en la regeneración urbana en el Reino Unido y, aunque haya desaparecido ya, no quiero dejar de dedicarle un apartado en esta tesis.

Es una organización independiente sin ánimo de lucro, comprometida con la renovación de pueblos, ciudades y regiones. Su objetivo es estar a la vanguardia del pensamiento acerca de la regeneración urbana y busca identificar y promover las mejores prácticas, para poner de relieve las oportunidades para nuevos proyectos y actuar como un catalizador para la creación de nuevas asociaciones. Como tal, se trata de ofrecer un foro permanente para el intercambio de ideas, información y experiencias sobre las cuestiones urbanas. Reúne una amplia muestra representativa de miembros de los sectores público, privado y voluntario. Desde el origen ha tratado de asegurar que, al hablar de regeneración, se comprendiera que no se podía considerar sólo el entorno construido, sino que era necesario contar con las personas involucradas. El éxito de BURA deriva del amplio rango de miembros —más de 500, (Potts 2007:4)— de los sectores privado, público y, sobre todo, de la comunidad.

3.3.4.1 Desarrollo

BURA ha organizado eventos, impartido formación, investigado y publicado mucho sobre regeneración urbana y ha sido un referente, por la experiencia anticipada que ha podido facilitar a otros agentes —incluso de otros países— y la diseminación de las buenas prácticas con los premios anuales a las mejores intervenciones. Su objetivo has sido *la transferencia de conocimiento en el sector y la representación ante los políticos, a nivel nacional* (Potts 2007:4).

En 1991, BURA empezó a hacer los reconocimientos anuales a las “Mejores Prácticas” del Reino Unido. Una cuestión clave es cómo se pueden identificar las mejores prácticas. Es difícil también porque no se pueden extraer conclusiones definitivas anticipadas de procesos cuyos efectos son a largo plazo.

El jurado estaba compuesto por un comité de profesionales privados del sector, funcionarios y académicos, con cinco criterios esenciales que han permanecido constantes durante toda la trayectoria (Jones, Gripaios 2000:219, Roberts, Sykes 2008a:299):

- 1 Hacer una contribución económica satisfactoria al área y que sea viable desde el punto de vista financiero.
- 2 Actuar como un catalizador para la regeneración y el desarrollo posterior en el área creando un impulso autosuficiente al principio, pero capaz de dar beneficios en el largo plazo.
- 3 Contribuir a la cohesión y al espíritu de comunidad elevando los niveles de confianza en el ambiente de vida y trabajo a largo plazo en esa área y contribuyendo a construir la capacidad de la gente local.
- 4 Contribuir a la sostenibilidad ambiental.
- 5 Haber sido completado (el proyecto), hasta el punto de que se ha comprobado un historial de éxito.

Además de estos criterios fundamentales, los proyectos presentados deben demostrar que no son sólo buenas, sino las “mejores” prácticas; el deseo de involucrar a un rango apropiado de socios actuando en distintos frentes; la necesidad de considerar un plan para el desarrollo a largo plazo, la gestión y la continuación de la operación o el esquema del proyecto y, finalmente, cualidades de imaginación, innovación, inspiración y determinación.

Con estas premisas, BURA ha premiado 46 proyectos desde 1991 hasta 1999, aunque tenemos constancia de que ha seguido dando premios al menos hasta 2009¹³⁴.

Las mejores prácticas premiadas recogen experiencias muy distintas, de puntos de partida, tamaño, inversión pública/privada, construcción de viviendas, destino final, etc., por eso nos parece un material interesante de estudio que puede dar ideas para otros tipos de regeneraciones ya que, como se ha dicho al principio, cada una es única. En cualquier caso, compartimos plenamente los criterios fundamentales de BURA.

En la tabla siguiente, del artículo publicado en 2000 (es decir, recoge sólo la mitad de los premios concedidos) se ve que se puede hacer regeneración urbana sin construir nueva vivienda (en el 50% de los proyectos no se construye, y en un 39% se construyen 4.703 viviendas nuevas), con poca financiación privada, cambiando usos portuarios por museísticos o de zonas de restaurantes y ocio, etc. Y con el punto de mira en la creación de empleo: en estos 46 casos premiados se han creado más de 49.048 nuevos puestos.

¹³⁴ <http://www.estatesgazette.com/blogs/jackie-sadek/2009/11/bura-awards-2009-congratulations-to-all-the-winners/>, búsqueda de 27/07/2015.

Name of scheme	Type of scheme	Site size (hectares)	Job creation	Dwellings constructed	Public sector spend (£millions)	Private sector spend (£millions)
Gloucester Docks	Dockland	2.5	NA	0	10	50
Swansea Maritime Quarter	Dockland	9.5	NA	0	24	92
Wavertree Technology Park	Industrial	6.4	1,600	0	NA	NA
IKEA Store, Walsall	Retail	10.0	250	0	NA	0
Sainsbury's, Wolverhampton	Retail	0.5	NA	0	0	NA
Springwood, Huddersfield	Housing	NA	NA	NA	NA	NA
Oxford Place Centre, Leeds	Commercial	25	NA	0	0.4	0.3
Dean Clough, Halifax	Heritage/commercial	1,250	3,000	0	0.05	29.5
Safety Zone, Oldbury	Environmental	NA	NA	NA	0.37	NA
Little Germany, Bradford	Industrial	2.0	NA	0	0.15	0.15
Albert Dock, Liverpool	Dockland	2.7	800	70	32	68
Jewellery Quarter, Birmingham	Industrial/retail	10.0	4,500+	0	4	20
International Convention Centre, Birmingham	Commercial	NA	NA	0	37	123
Alexandra Dock, Grimsby	Dockland	2.5	NA	0	0.01	NA
Castlefield Canal Basin, Manchester	Dockland	3.0	2,800	210	NA	21
Donegal Pass, Belfast	Housing	3.0	NA	550	NA	NA
Atlantic Wharf, Cardiff	Dockland	7.0	1,500	870	9.5	475
The Italian Centre, Glasgow	Mixed	NA	NA	33		
Whitefield Partnership, Dundee	Housing	NA	1,640	550	8	47.5
Custard Factory, Birmingham	Industrial/retail	250	350	0	0.8	1.7
Carlisle Campus	Education	NA	38	NA	NA	NA
Eureka Museum, Halifax	Museum	1.0	50	0	NA	8.5
Wapping Waterside	Dockland	NA	NA	NA	NA	NA
Castlemilk Partnership, Glasgow	Housing/commercial	80	1,800	0	137	13.3
Coalisland Regeneration Project, N.I.	commercial	NA	160	0	2.5	3.6
Pembroke Street, Plymouth	Housing/commercial	NA	43	160	NA	NA
The Eldonians, Liverpool	Housing/commercial	NA	100	450	20	3
Irvine Harbourside Initiative, Ayrshire	Dockland	22	200	200	NA	NA
Concert Square, Liverpool	Industrial	650	180	18	0.85	1.9
Trafford Park	Industrial	NA	18,125	0	27	29.5
The Crossing at St Paul's, Walsall	Commercial	NA	40	0	NA	NA
Old Spitalfields, London	Industrial/retail	1.0	531	0	NA	NA
New Lanark	Mixed	NA	200	0	0.4	NA
Saltaire-Shipley Corridor	Dockland	750	1,800	148	NA	15.7
Black Country Regeneration Corridor	Industrial	45	5,500	600	200	1,150
Edinburgh Old Town Renewal	Mixed	NA	NA	NA	NA	NA
Hulme, Manchester	Retail/commercial	NA	70	50	NA	NA
Waltham Forest	Housing	NA	0	700	227	NA
Robin Hood Chase	Community Centre	NA	171	9	0.64	NA
Kathy Locke Centre	Health centre	NA	60	0	2.5	NA
Dingle Opportunities, Liverpool	Community centre	NA	183	0	1	NA
St Mark's, Lincoln	Mixed	360	NA	30	NA	NA
Canalside Village, Rochdale	Dockland	22	565	40	25	70
Dunbar, East Lothian	Mixed	NA	50	0	10.5	NA
Newcastle Quayside	Dockland	NA	2,500	0	69	120
Westbridge Place, Leicester	Mixed	0.2	242	24	2.33	7.9

Tabla 12: Ganadores de las Mejores Prácticas, BURA, 1991-1999¹³⁵

Fuente: Candidaturas a Mejores Prácticas y Asesores de BURA (Jones, Gripaios 2000:222)

¹³⁵ NA: *not available*. Significa que no hay datos disponibles.

Estudiamos, a modo de ejemplo, el caso de la antigua Factoría de Mostaza Bird's Custard en Digbeth, Birmingham, que obtuvo uno de los reconocimientos como "Mejores Prácticas BURA" en 1994-1995.

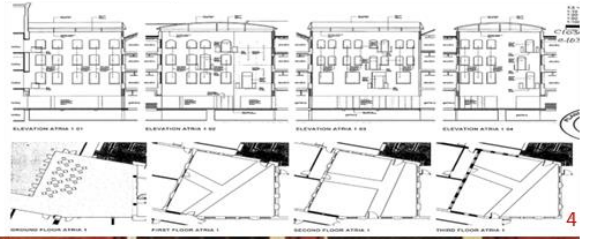
Se trataba de una fábrica, abandonada durante años, que en 1992 la ciudad de Birmingham subvencionó con 0,8 Millones £, (dentro del plan City Grant Award que comenzó en 1988). Esto consiguió levantar una financiación de 1,7 M£ del sector privado. Se renovaron 100.000 m², de los 250.000 m² disponibles.

Se quería convertir en lugar para uso de artistas, diseñadores, comunicadores comunicación y otras profesiones relacionadas con la creatividad. Se empezó por crear 145 unidades "low cost" para comenzar, con una cantidad de servicios comunes que permitían apoyar nuevos negocios. La primera fase dio lugar a 350 puestos de trabajo (un 50% de los ocupantes provenía del paro, (Noon et al. 2008:68)). En algunos casos, los negocios ya existían y se trasladaron al nuevo entorno, pero, en cualquier caso, se ha dado el fenómeno de convertirse en una zona genuina de "start-ups".

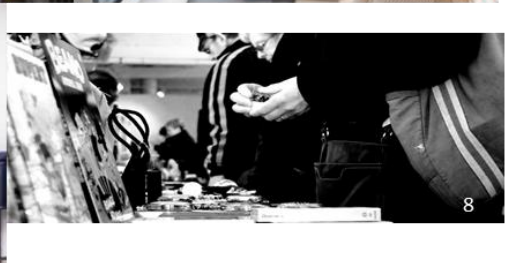
Hoy, Custard Factory es el *cluster* más potente de negocios, tiendas independientes, salones, bares, cafés y espacios únicos para eventos fuera de Londres¹³⁶. Es un lugar de espacios flexibles, con un amplio rango de oficinas para 2 ó más de 40 personas, que, siendo nuevas o ya con experiencia, están en un entorno de empresas del sector (digital, creativo, comunicación) con las que puede establecer oportunidades de *networking*, compartir experiencias, inspirarse y colaborar.

Hay espacios para alquilar (oficinas, tiendas, industrias), desde 250 £/mes. Y actualmente se ha convertido en el barrio creativo de Birmingham, como veremos en la imagen siguiente.

¹³⁶ Se entiende que en el Reino Unido. Hay mucha información disponible en la web <http://www.custardfactory.co.uk/>, búsqueda de 27/07/2015.



MUSTARD FACTORY



1. Fachada de la antigua Factoría de Mostaza Custard .
2. Fachada de la Fábrica Rehabilitada.
3. Área circundante de la fábrica.
4. Propuestas de Secciones y plantas .
5. Aparcamiento de motos.
6. Espacios para alquiler de oficinas.
7. Espacio para alquiler de tiendas.
8. Imagen de Taller industrial
9. Espacio para alquiler de taller



3.3.4.2 *Disolución*

La actividad de BURA se ha extendido desde 1990 hasta 2010 en que sus miembros han procedido a la liquidación voluntaria de la Asociación, al considerar que las políticas del momento no eran las adecuadas.

En declaraciones de la última presidenta de BURA, a *The Times*¹³⁷ Jackie Sadek, explicaba que el modelo actual (2010) no era operativo. La complejidad de las operaciones de regeneración urbana y los “vicios o enfermedades” añadidos habían hecho que no se pudieran sostener los gastos generales añadidos al sector de la regeneración en los últimos diez años: por cada persona trabajando directamente en la base había otros seis monitorizando, contabilizando, etc., con lo que los gastos se multiplicaban de manera que esa carga disuadía a los posibles inversores. Sintetizaba diciendo: “*A top-down quango-heavy and bureaucratic approach to urban regeneration does nothing for people in our poorest neighbourhoods*”: una organización desde arriba muy burocratizada para la regeneración urbana no está haciendo nada por los barrios más pobres.

En esa entrevista, expone los 30 años de políticas distintas en torno a la Regeneración Urbana en el Reino Unido y como, posiblemente, los ministros Michael Heseltine (conservador, en el gobierno hasta 2001) y John Prescott, (laborista, en el gobierno hasta 2007), eran reconocidos como los “héroes” del centro de la ciudad (*inner-cities*), aunque las políticas desarrolladas por ambos eran muy distintas: Heseltine proponía un número limitado de iniciativas desde arriba, *top-down* (las zonas portuarias de Londres y Liverpool) y focalizaba los esfuerzos en las alianzas desde abajo *bottom-up*, entre el sector público y privado y sobre todo en los residentes trabajando para sí mismos (siguiendo el modelo *City Challenge* que también financiaba). John Prescott utilizaba una aproximación más de arriba-abajo, *top-down*, muy burocratizada, que proporcionaba amplia financiación —millones de libras— del gobierno central a áreas identificadas por los funcionarios como puntos de crecimiento, pero sin mucho consenso con la población local. Esto había llevado a la proliferación de *quangos* y a la multiplicación de gastos, como se refiere más arriba.

A partir de la disolución de BURA; Jackie Sadek y otros se han constituido como un “lobby anti-planeamiento”, UK *Regeneration* (Leary, McCarthy 2013:5),

¹³⁷ <http://mall.lampnet.org/article/articleview/13274/0/227>, reproducción del texto aparecido en *The Times*, el 7/05/2010. Búsqueda de 16/07/2015.

oponiéndose a las reformas del gobierno que no consideran adecuadas por no ser sostenibles¹³⁸.

Actualmente, Jackie Sadek es la CEO de UK *Regeneration*¹³⁹ y ha sido consejera del Ministro de Urbanismo, Greg Clark, durante un año hasta Marzo de 2015¹⁴⁰.

De alguna manera, la identificación de las mejores prácticas en regeneración que antes hacía BURA tiene continuidad con la encuesta anual sobre las “Top 100” iniciativas de regeneración en el Reino Unido, que llevan a cabo conjuntamente la revista profesional *Regeneration and Renewal* con *The Royal Town Planning Institute*. Uno de los criterios para la inclusión en el Top 100 es que sean proyectos genuinos de regeneración urbana y no directamente orientados al mercado de la propiedad. En ese sentido, tienen que contar con algún tipo de financiación pública (Leary, McCarthy 2013:5).

¹³⁸ <http://www.thetimes.co.uk/tto/opinion/thunderer/article3161162.ece>, 12/09/2011, búsqueda de 16/07/2015.

¹³⁹ <http://ukregeneration.org.uk/>, búsqueda 16/07/2015.

¹⁴⁰ <http://www.estatesgazette.com/blogs/jackie-sadek/about-jackie-sadek/>, búsqueda de 16/07/2015.

3.4 Gestión, seguimiento y evaluación de la regeneración urbana

Un modo de organizar, gestionar y evaluar un plan de regeneración podría ser el que se detalla a continuación, sintetizando la experiencia de Dalia Lichfield (2008:229-250) y de (Moore, Spires 2008:203-227) respectivamente.

El proceso de planeamiento se prevé en tres ciclos:

1. El alcance preliminar de los problemas, objetivos potenciales y actores de la escena urbana. Esto permite a los que inician el proyecto establecer la organización nuclear e identificar los socios adicionales y los elementos clave que requieren más estudio o esfuerzos de comunicación.
2. Una fase de plan estratégico, en la que los grupos de interés se reúnen, se verifican las impresiones de la primera fase, se forja una estrategia específica en acuerdo entre socios para enviarla a las autoridades que controlan el presupuesto.
3. Una fase de plan de detalle, seguida por la aprobación de las autoridades.

Esto no se corresponde con los plazos en España, con las fases de información y exposición pública, pero podría servir como referencia general.

Fase 1: estudio preliminar

Para empezar, en la fase de ver el alcance hay dos cosas importantes:

1. Identificar la necesidad de un programa de regeneración urbana y ganar el apoyo local para la propuesta.

Se han dicho ya en este trabajo algunas cuestiones sobre el tema. Resumiendo mucho, la cuestión sería responder a los cambios urbanos que tienen efectos negativos. Pero no es suficiente identificar los indicadores de decadencia o las carencias de un lugar en un tiempo, sino ver el proceso de cambio urbano y evaluar la probabilidad de lo que pueda suceder si no se interviene adicionalmente con alguna política. Es decir, no basta ver dónde se está, sino a dónde se puede llegar si no se interviene.

Cuando se entiende el proceso de declive o regeneración de un área dada, el equipo de regeneración debe ser capaz de identificar las fuerzas de trabajo y la

estrategia de regeneración. A partir de este trabajo previo, se puede preparar el proyecto.

2. Buscar un director de proyecto y socios: si no hay apoyo local es difícil que salga la regeneración urbana.

El director debería tener las siguientes cualidades:

—Habilidad profesional e intelectual para entender los elementos complejos de la decadencia y regeneración de una manera holística o integradora.

—Creatividad para ser capaz de innovar y romper moldes tradicionales.

—Habilidades interpersonales para inspirar y facilitar la colaboración entre los diferentes individuos y organizaciones.

—Capacidad, rodaje para dirigir recursos y acciones.

—Habilidades profesionales relacionadas con lo principal del programa: económicas, de construcción, sociales, etc.

El rol de esta persona es desarrollar la organización y dirigir el proyecto de regeneración, creando consenso y visión útil y llevando la actividad al punto de ser financiada e implementada. Desarrollar un programa de regeneración urbana es un proyecto enorme en sí mismo que requiere un “campeón” —por usar la misma expresión que Lichfield— y las cualidades de un director experimentado; tiene que ser un presidente competente y un jefe ejecutivo. Pero a veces no se puede encontrar una persona de esa capacidad si no está asegurada la financiación desde el principio.

Se suele hacer una de estas dos cosas:

—se escoge a una persona de nivel adecuado de otro trabajo (o departamento de gobierno, si se plantea a nivel público);

—se pone a una persona de menor nivel, para trabajar con el proyecto *full-time*, aunque el producto final sea peor.

En ambos casos, la búsqueda del director adecuado comenzaría después de haberse aprobado el presupuesto, aunque algunas soluciones potencialmente mejores ya se hayan perdido.

A partir de ahí, hay que ver los **objetivos iniciales**, alcance, etc., que suelen seguir las pautas marcadas por el organismo que financia (sea local, estatal, europeo, público-privado, etc.):

1. Una aproximación integrada que se fija en los aspectos variados de la vida urbana sin focalizarse en uno de ellos.
2. Los socios se seleccionan entre los organismos públicos y privados que están involucrados; generalmente la autoridad local es socio y el mayor director, a través de distintos departamentos.
3. Los planes deberían demostrar que añaden valor al dinero que se invierte.
4. Se deben indicar claramente los objetivos y el modo de evaluar los progresos y resultados.
5. Las propuestas deberían ser conformes con la estrategia existente en un área más amplia y deberían ayudar a dar forma a una estrategia local nueva.

El detonante del éxito es que todos los que participan en el proceso “hablen el mismo lenguaje” y tengan los recursos y mecanismos de *feedback* o devolución.

Si no se tiene eso todavía, los retos del director de proyecto son: captar el alcance de los elementos en la forma más amplia posible; identificar la variedad de actores involucrados en promover el cambio y los que experimentarán sus resultados, y valorar lo común y las diferencias; establecer la organización, el proceso y un estilo de dirección que maximicen el compartir conocimiento y acción. Estos retos suelen alcanzarse a través de un proceso iterativo.

Elementos principales del **alcance provisional**

1. Identificar y definir el problema:

Constatar el problema es difícil: la percepción está influenciada por la experiencia personal de la situación, el conocimiento y la interpretación. Es esencial ser consciente de las limitaciones de las percepciones e ir al fondo: qué proceso ha llevado al declive de la zona, cuáles son los problemas consiguientes y quién es la gente que los experimenta en el área o fuera de ella.

Un argumento clave para promover una regeneración urbana, según el Ministerio de Economía y Finanzas del Reino Unido¹⁴¹, es que los mercados no trabajan adecuadamente. Esto puede deberse a límites institucionales o ser un efecto externo de otras causas. Corregir los fallos del mercado mejora la oferta e incrementa la productividad potencial, pero a escala urbana esto es complejo porque suelen estar interrelacionadas la reducción de la competitividad de las empresas, de la competitividad de los individuos en el mercado de trabajo y de la competitividad de un área para atraer inversión de capital físico, financiero y

¹⁴¹ Cfr. HM Treasury, 1995, p.4, citado en (Moore, Spires 2008:207-208).

humano (e.g., la caída del mercado de la propiedad lleva a la degradación de infraestructuras, a rebajar la posibilidad de inversión de nuevas compañías, así se reducen las perspectivas de lograr empleo y los parados consumen menos).

2. Entender el proceso de cambio e identificar los actores:

Es distinto de una instantánea de la situación actual; saber por qué se ha llegado a esa situación es crucial para intentar revertir con éxito ese proceso y crear una estrategia realista.

a. El lugar que ocupa el área que se quiere regenerar en la economía y sociedad de la ciudad y si juega un papel positivo; por ejemplo, porque acomoda personas de renta baja o negocios marginales.

b. Por qué el área atrae esas actividades y qué reacciones en cadena contribuyen al estado actual.

c. Hasta qué punto el área muestra un estado de pobreza estable, con declive progresivo.

d. En qué medida el proceso es debido al cambio de acciones locales y cuánto es resultado de fuerzas nacionales u otras, fuera del control de los socios locales.

Entender el proceso de cambio llevará a iluminar el rango de actores y grupos de interés involucrados en la regeneración: tanto los que promueven el cambio como los afectados por los resultados, es decir, todos aquellos cuyas actividades regulares dependen o impactan en la suerte de un área.

Un modo de elaborar esa lista de actores es rellenar la matriz siguiente (Lichfield 2008:238):

ACTORES	INTERVIENEN	EXPERIMENTAN EFECTOS
En área		
Fuera del área		

Tabla 13: Matriz de los actores de la regeneración

Fuente: (Lichfield 2008:238)

Sin embargo, nos parece que convendría ampliar esa matriz, ya que algunos actores intervienen y experimentan a la vez; algunos sólo participan directamente en la intervención; otros experimentan el cambio y con sus comportamientos personales pueden contribuir al cambio; hay actores dentro de la zona y actores en otras áreas. Entre aquellos a quienes afecta el cambio, se puede distinguir entre los cambios que introduce directamente el proyecto, cambios que se podrían implementar si se consiguiese colaboración y cambios que están fuera del control de la regeneración.

En la mayoría de las áreas de regeneración es posible distinguir entre el área objetivo y áreas de alrededor que provocan los problemas o contribuyen a la solución. También hay áreas que quedan fuera pero se ven afectadas por el programa:

- Área objetivo: en la cual se deberían concentrar la mayoría de los beneficios.
- Área de estudio: que incluye un contexto más amplio, si es posible la ciudad.
- Área de acción: donde la intervención afectará al área objetivo y puede tener lugar dentro o fuera de la misma. Por ejemplo, un estudio más amplio puede mostrar la necesidad de empleo o de un supermercado en algún lugar y una buena conexión de autobús puede hacer que residentes del área degradada se beneficien.

Sería bueno lograr la implicación y participación del público al que va dirigida la operación, aunque quepa el peligro de que el número de personas que deberían participar sea mayor del conveniente para un trabajo en grupo. La estructura organizativa tiene que saber manejar esto adjudicando diferentes roles a las personas y asegurando la creación de plataformas para el diálogo y el intercambio.

Esto hay que ir examinándolo en iteraciones sucesivas, ajustando la lista de actores.

3. Desarrollar una aproximación a la regeneración:

La regeneración no sólo constituye la reversión de los problemas, sino que va más allá; no es una inyección de dinero que mejora temporalmente, sino que debe mejorar la vida a largo plazo. Por eso, si la regeneración no es sostenible espontáneamente, requiere intervención para inducir cambios en el proceso, y hacer que sea duradera.

Para aproximarse a la regeneración, conviene hacerse algunas preguntas:

- ¿Qué se busca? ¿Se quiere evitar el sufrimiento humano? ¿Se quiere explotar el suelo?
- ¿Cuál es la actividad que se quiere poner? ¿Qué grupos están dentro del objetivo y cuáles fuera, y qué peso se da al impacto de cada uno?
- ¿Es posible identificar el papel actual y el potencial del área en la estructura de la ciudad? Si, siguiendo con los ejemplos anotados anteriormente, aloja personas con renta baja y negocios residuales y eso es un bien, ¿seguirá haciéndolo después de la regeneración?

- ¿El área es pobre solamente o está bajando en la espiral del decaimiento?
- El análisis y las acciones propuestas ¿incluyen a quiénes sufren el problema y a quiénes pueden ayudar a cambiarlo?
- ¿Cómo se puede establecer una base de los problemas reales? ¿Qué mejoras realistas se pueden anticipar y cómo medirlas?

4. Registro de las propuestas provisionales:

Muchos de los agentes habrán participado con propuestas, pero puede que no sean las mejores, por no tener visión de conjunto, o lo que sea. El primer reto del director de proyecto es promover un terreno común para los participantes: es vital registrar los diferentes puntos de vista y comprobar si se ajustan al problema, si están en las mejores soluciones, etc. Que sea algo ampliamente apoyado no significa necesariamente que sea bueno.

Con esos datos, se prepara la **estrategia detallada**, en cinco etapas (Lichfield 2008:239)¹⁴²:

1. Desarrollar una aproximación integrada de la definición de los objetivos clave y la estrategia, a partir del terreno común. Se trata de explorar los límites del área y el programa, los conceptos del plan estratégico y el plan integrado, desde una aproximación compartida por todos.

El fenómeno es complejo, por eso requiere una visión holística que comprenda los procesos de declive y regeneración. La regeneración puede involucrar a muchos agentes, organizaciones variadas, grupos informales de personas y otros poderes, con sus diferentes culturas y objetivos.

2. Generar acuerdo en la integración.

Al hablar, saldrán distintos intereses y hay que negociar. Se puede hablar de 8 tipos de integración: integración geográfica, de datos, interpretación integrada de la escena, integración del equipo de trabajo, integración del plan de trabajo y la implementación, régimen integrado de fondos, políticas integradas y acción integrada (colaborando todos).

3. Acordar los principios de la estrategia.

¹⁴² Si nos guiamos por otros autores (Moore, Spires 2008:207), tendríamos cuatro etapas: 1. Identificar la escala, naturaleza y causas de los problemas urbanos; 2. Revisión de las políticas, programas y alianzas existentes; 3. Establecer los objetivos estratégicos; 4. Descubrir fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades.

La estrategia es un marco para la acción que indica, en términos generales, cómo pueden avanzar los objetivos propios. Una buena estrategia es aquella en la que se permite desarrollar ideas creativas, entendiendo los poderes y procesos que afectan el área y coordinando con habilidad los recursos disponibles. La estrategia es distinta de una relación de objetivos a largo plazo: parte de la estrategia es reevaluar constantemente.

4. Identificar el potencial y los recursos.

Casi cada área urbana, desde la más rica a la más pobre tiene algún potencial de mejora en la calidad de vida de los residentes. Este potencial se da en términos físicos, económicos o humanos. Se puede expresar en términos de propiedad infrautilizada, medioambiente descuidado, ventajas económicas insatisfechas o descoordinación, etc.

La escena urbana, incluso con sus recursos infrautilizados, supone un alto volumen de negocios financieros y otros recursos año tras año. Sumados, suben a una cifra mucho mayor que el valor de los presupuestos de regeneración urbana. El resultado de efectividad cuando se habla de regeneración urbana es muy importante.

Una estrategia que busca mejorar la gestión de los recursos disponibles requiere un grado considerable de reflexión e investigación. Para eso, siguiendo a (Moore, Spires 2008:211), conviene llevar a cabo un análisis DAFO que considere los cinco conductores externos del cambio: la economía, la demografía, lo social, la tecnología y las políticas públicas.

Se trata de valorar las amenazas y oportunidades que se presentan en esos cinco campos, tanto si se actúa como si no: es decir, qué opciones de políticas urbanas existen, y si habría posibilidad de transformar la zona en un lugar competitivo en la ciudad (por crecimiento, empleo, mejora medioambiental, cohesión social, eficiencia de las nuevas infraestructuras, etc.).

A la vez, hay que estudiar las fortalezas y debilidades que presentan esos mismos aspectos y algunos otros como la estructura industrial, el contexto institucional y el sistema de planeamiento, los recursos, etc. Todos ellos condicionan la extensión de la efectividad y las oportunidades.

Este análisis se visualiza muy bien en la Figura siguiente, elaborada por PACEC (*Public and Corporate Economic Consultants*).

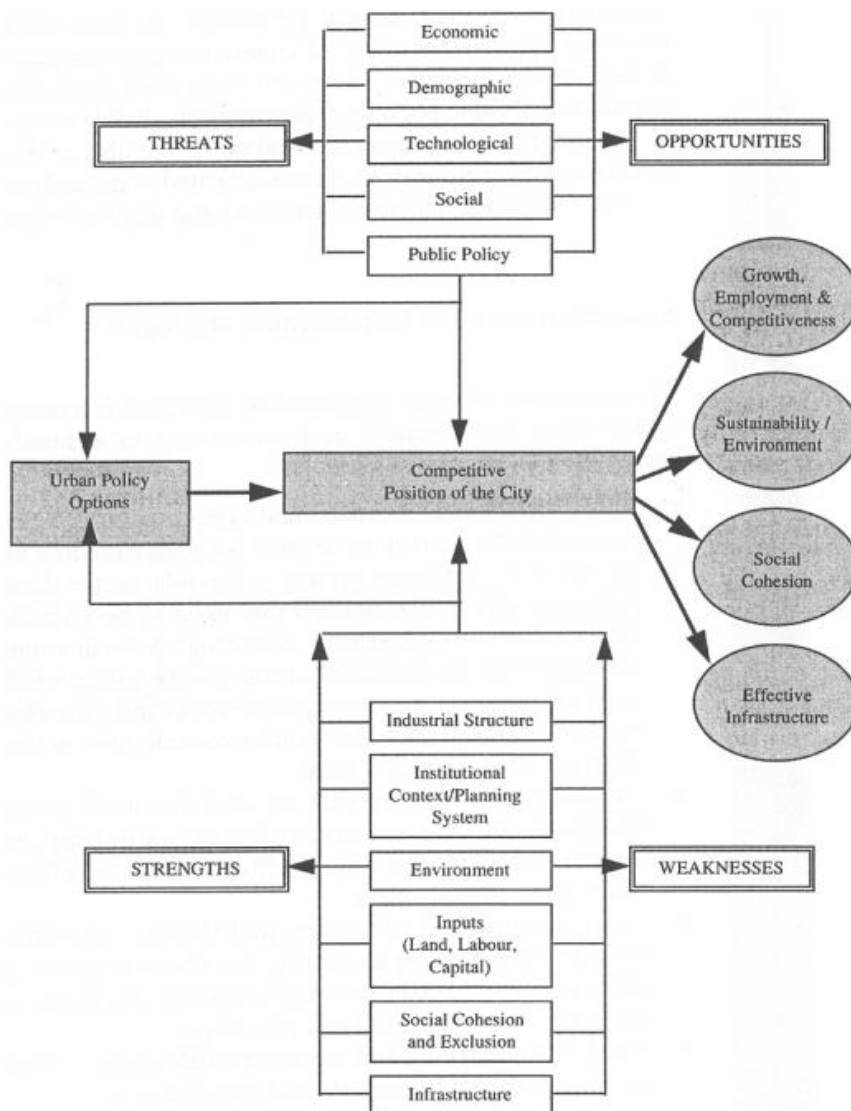


Figura 21: Marco para un análisis DAFO (SWOT) en regeneración urbana
 Fuente: PACEC¹⁴³, 1999, citado en (Moore, Spires 2008:212)

¹⁴³ PACEC Ltd., dirige estrategias de desarrollo económico y regeneración, hace estudios de viabilidad y evaluación, implementación y evaluación de políticas e iniciativas para identificar qué beneficios se pueden obtener o qué mejoras se requieren. Trabaja en varios sectores y, entre ellos, economía, vivienda, planeamiento, regeneración y propiedad. <http://www.pacec.co.uk/>, búsqueda de 4/10/2015

5. Definir los límites de la iniciativa.

Los límites pueden ser físicos, o venir determinados por el rango de actividades y sectores del programa: por ejemplo, sólo vivienda y empleo, o también salud y transporte público, etc.

Con esta estrategia detallada, aunque a nivel básico, concluiría la fase 1.

Fase 2: Preparación de la propuesta concreta

Es el momento de compartir el conocimiento y extenderlo, desarrollar nuevas ideas, confirmar las provisionales o modificarlas, ganar apoyos más amplios para el proyecto. Podríamos distinguir 8 etapas:

1. Recogida de datos y análisis.

Es importante que los agentes compartan la información general, la obtenida del DAFO y los datos precisos, para que sus juicios estén igualmente informados. Tendrán que preguntarse si disponen de datos suficientes y si están suficientemente asimilados por los que participan en el proceso. Muchas veces no se trata de pedir muchos datos *a priori*, sino de tener los que ayuden a clarificar cuestiones específicas cuando se tiene que interpretar la situación actual o tomar decisiones de futuro. La tendencia a recoger grandes cantidades de datos muchas veces es inútil.

Puede ser valioso sumar los datos reunidos desde varias fuentes a los que tengan las autoridades en SIG u otros.

2. Confirmar los fines y los procesos potenciales de regeneración.

Hace falta debatirlos y confirmarlos entre el equipo y los socios.

Los fines de la iniciativa se deberían expresar en términos generales, distintos de los objetos (que son objetivos más específicos para un proyecto o actividad y que se establecerán más tarde).

Aquí ya se puede incluir el rango de ideas y proyectos existentes aunque sería prematuro decidir sin saber costes y recursos disponibles.

3. Establecer los límites de la propuesta, del contexto.

El equipo considerará si prefiere restringirse a límites preestablecidos en términos de actividades o geografía, o si afronta cuestiones siempre y cuando sea necesario. Al establecer los límites, el equipo deberá considerar los límites del área objetivo, el área de estudio y el área de acción.

4. Ver con qué recursos se cuenta.

Algunos habrán salido en el DAFO, pero quizás no todos. Los recursos suelen ser de tres clases:

—externos: fondos públicos e inversiones privadas;

—recursos redistribuidos: se podrían buscar en las decisiones de los gobiernos o agencias locales como, por ejemplo, llevar beneficios a las comunidades objetivo o transferir una actividad de una zona a otra (siempre considerando en la ecuación a los que pierden en la zona de origen);

—recursos infrautilizados: solares o edificios en desuso, ríos o parques inaccesibles al público, universidad local cuya potencial ventaja con los trabajadores locales no se ha explotado; personas locales con horas improductivas; potencial de los residentes para mantener sus cosas o de las autoridades locales para ser más eficiente, etc.

En este campo, al mejorar los recursos de la zona siempre es importante la sostenibilidad a largo plazo, más que los resultados a corto.

5. Preparar la estrategia:

Es una mezcla de:

1. Información y conocimiento (procesos que conducen a problemas y oportunidades; quién está involucrado, recursos y otros factores).
2. Pensamiento creativo en un rango amplio de ejemplos (qué se ha hecho, qué ha fallado otras veces, buenas prácticas de otros lugares).
3. Buen criterio (en la selección de agentes, en los límites del proyecto y la estrategia), evaluación prudente (por todos los impactos y no sólo ni predominantemente por el retorno económico).
4. Liderazgo y organización (inspira confianza y entusiasmo).

6. Evaluar la estrategia propuesta.

Es una tarea vital medir, seguir y evaluar la regeneración urbana. De hecho, la disponibilidad de financiación y otras formas de apoyo a los proyectos y programas suele estar condicionada a la disposición de un marco aceptable de seguimiento y evaluación.

La evaluación debe ser considerada una parte integral del ciclo de la regeneración urbana. En todos los momentos del ciclo es importante ser capaz de:

—expresar las experiencias de proyectos anteriores y programas para ayudar a identificar y evitar problemas y potencial desperdicio de recursos;

- identificar objetivos e incorporarlos en un esquema compartido de acción y cumplimiento;
- medir y seguir aspectos específicos de la puesta en marcha;
- evaluar la actuación completa de un proyecto o programa: esto es, su eficacia y eficiencia.

Es útil establecer métodos de medida, monitorización y evaluación al comenzar el ciclo de la regeneración urbana, e incorporar las medidas necesarias en el plan o estrategia. Además de los organismos e individuos, la comunidad y los grupos voluntarios normalmente quieren asegurar que se hace el mejor uso posible de sus limitados recursos.

Pero hay dificultad para elegir los indicadores adecuados para medir los efectos, qué datos hace falta recoger y en qué momento es adecuado hacerlo: no hay un consenso sobre cómo medir. En opinión de (Moore, Spires 2008:215-216) un buen marco inicial es el documento publicado en 1995, *HM Treasury's guidance*, cuyas aplicaciones pueden encontrarse en documentos de la UE: *Treasury Evaluation Framework (TEF)*¹⁴⁴.

En el documento de 1995, se dice que lo primero es evidenciar el grado en que los objetivos se aseguran y con qué eficiencia, eficacia y economía se consiguen.

1. Eficiencia.

La eficiencia supone relación entre productos y recursos: es decir, la buena relación calidad-precio. Esta medida de actuación se puede aplicar a los objetivos estratégicos, al programa en su conjunto o con respecto de los objetivos específicos.

Desarrollar esto supone un montón de problemas conceptuales y de medición:

- a. No todos los costes y productos (beneficios) asociados a la regeneración urbana se pueden expresar en términos monetarios (ej. mejora de la confianza, reducción del miedo al crimen, mejora del espíritu de comunidad o del sentido de pertenencia, etc.).
- b. Algunos beneficios intermedios como la ayuda a pequeños negocios, hectáreas de tierra regeneradas, etc., pueden ser engañosos cuando se les asocia a indicadores como empleo, valor añadido, etc.

¹⁴⁴ No he tenido acceso directo a ninguno de los dos. Me baso en los datos que aportan Moore y Spires.

c. Asignar resultados finales a actividades específicas como formación, asesoramiento, etc., no es posible porque todos contribuyen conjuntamente.

d. Beneficios y costes se entrecruzan en el tiempo. ¿Cuándo se mide? Algunos beneficios permanecerán cuando la actuación concreta se acabe y otros requieren una intervención constante para mantenerse.

e. Algunas políticas han limitado los costes asociados en términos de gasto público, pero pueden originar costes de oportunidad más adelante si falla la productividad. ¿Cómo medir esto?

2. Eficacia.

Según el DRAE, eficacia es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. Es importante comparar los resultados reales con los objetivos propuestos, pero es difícil porque muchos no son cuantitativos. Se suele medir por los mercados, como se ha señalado antes: si se ha corregido la caída de los mercados, si se ha moderado o si se ha empeorado.

3. Economía

Diferencia entre lo gastado y lo previsto.

4. Otros indicadores.

—Capacidad de generar recursos, de apalancamiento: es una medida que se va haciendo cada vez más frecuente: cuánta inversión privada atrae un cierto gasto público en un proyecto. Se suele medir con la ratio de inversión total frente a inversión pública.

—Cumplimiento de objetivos: hasta qué punto se han conseguido los que se esperaba para los beneficiarios estimados: proporción de objetivos disfrutados por el grupo objetivo.

—Suficiencia: hasta qué punto resuelven las causas de los problemas.

La dificultad, como siempre, estriba en aventurar y evaluar qué podría haber pasado si el programa de regeneración no se hubiera llevado a cabo.

Es importante identificar y medir los costes asociados a una regeneración urbana: si el proyecto vale la pena. Todos se enfrentan al problema de cómo colocar mejor los escasos recursos para lograr los objetivos de la estrategia de regeneración, que suelen responder a un cajón complejo de objetivos: gasto neto, sociales, económicos y físicos, y es difícil asignar valor monetario a cada resultado. Se puede hacer con una hoja de balance coste-efectividad, o mostrando la combinación de resultados y beneficios que se producen para una inversión dada.

Se puede evaluar la estrategia *ex ante* (antes de implementarla), generalmente por la comparación con alternativas o con no hacer nada. Se trata de predecir los resultados de las opciones de la estrategia y orientar en la selección de la mejor. Siempre tiene que reflejar los impactos en las personas. La evaluación *ex ante* es parte del plan estratégico, muy necesario cuando hay diferentes grupos de interés con preferencias diversas. Además, hay una evaluación *ex post*, al terminar cada fase o al finalizar la implementación del proyecto.

Sugerimos dos ejemplos de evaluación *ex post*, propuestos por PACEC; en la Tabla 14, según los beneficios o resultados obtenidos con una cantidad fija de inversión y en la Figura 22, según los objetivos¹⁴⁵. Ambos provienen de experiencias británicas.

Unidad de coste	Resultados /beneficios
Cada 10.000 £	1 trabajo (2 años) 2 plazas de aprendiz (1,3 años de aprendizaje) 40,6 pequeñas compañías asesoradas 12 residentes reciben beneficios de la comunidad 0,75 lugares mejorados ambientalmente £3,8K gasto para mejorar el medioambiente físico.

Tabla 14: Ejemplo de evaluación beneficios/resultados por unidad de coste

Fuente: *Evaluation of the Task Force Initiative*. PACEC, 1991, citado en (Moore, Spires 2008: 224).

¹⁴⁵ En este caso, se parte de los objetivos e indicadores estratégicos de la Guía de los Programas de Regeneración Urbana financiados con los SRB en el Reino Unido, pero se podría seguir un esquema similar con otros objetivos o indicadores.

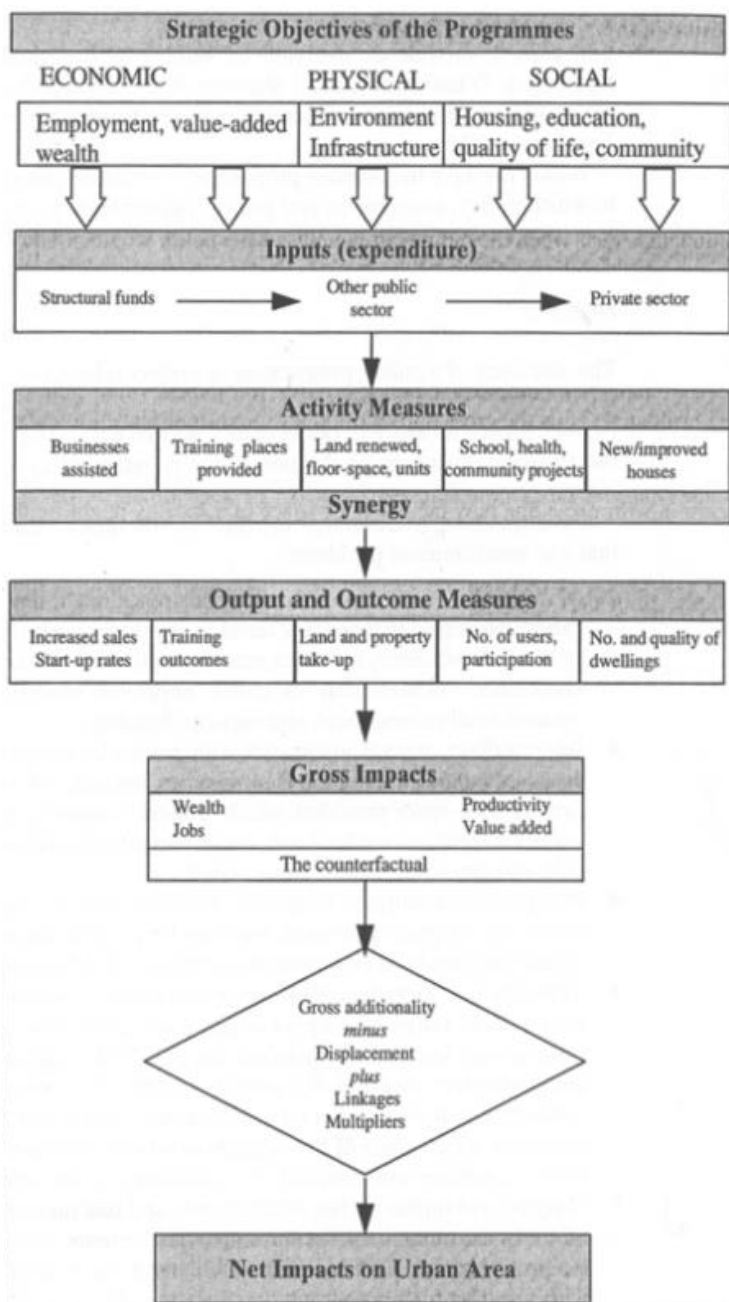


Figura 22: Marco de evaluación ex post para la regeneración según objetivos
 Fuente: PACEC, 1999, citado en (Moore, Spires 2008:219).

7. Establecer la estrategia de salida.

Muchas de las operaciones de regeneración cuentan con Fondos Estructurales Europeos y esto supone trabajar con presupuesto y tiempo limitado. Si al final se cortaran los fondos, se podría ocasionar la pérdida de actividades o mejoras que habían disfrutado ya durante el periodo de regeneración, resultando un daño mayor que antes de empezar.

Para minimizar ese daño, la estrategia de salida (quizás se puede llamar estrategia final de proyecto) debería ser considerada como parte de la estrategia general y su eficacia se comprobaría, por la evaluación *ex ante* de las propuestas. ¿La intervención propuesta lleva a una mejora sostenida cuando se acabe la financiación? o ¿cuánto tiene que pasar hasta que sea capaz de ser autosuficiente?

8. Poner las bases para monitorizar y evaluar los resultados.

Se suele decir que monitorizar y evaluar es identificar qué acciones se han hecho y qué consecuencias se han derivado de ellas (Moore, Spires 2008:203).

Conviene distinguir entre monitorizar y evaluar: monitorizar tiene más que ver con acciones y puesta en marcha que con impacto. Para el evaluador, monitorizar es importante para entender e interpretar los hallazgos de la evaluación.

Para monitorizar los progresos, se suelen hacer tres cosas: monitorizar la dirección; monitorizar el progreso de logro de objetivos intermedios relativos a la coordinación, gasto público, respuestas del sector privado y voluntario, etc., y monitorizar los indicadores relacionados con los objetivos clave.

La evaluación es importante a nivel estratégico y a nivel del proyecto singular que se implementa. Es importante que evalúen no sólo las partes interesadas, sino que se pida un consejo imparcial en alguna parte del proceso de evaluación.

Es fundamental por varios motivos, sobre todo para informar al equipo del proyecto sobre los éxitos o fracasos de los planes, para corregirlos y para presentarlo a las autoridades y al público. En consecuencia, las bases para evaluar deben ser establecidas antes, durante las fases de planeamiento, para que los criterios coincidan con los que se pusieron al predecir las estrategias y para asegurar la disponibilidad de datos con los que comparar. Para eso, convendrá solicitar información, hacer entrevistas o encuestas a usuarios, residentes, trabajadores, etc. y pedir a los destinatarios de la regeneración que evalúen sus logros. Otras mediciones indirectas son los datos de creación de empleo o de nivel de desempleo de la zona. Además, la evaluación sirve para revisar el proceso,

identificar nuevos retos, señalar las causas y las consecuencias de los déficits y excesos significativos comparados con los objetivos especificados al principio, etc.

Fase 3: Comenzar con la acción

Esta fase sigue a la aceptación de la estrategia, que se traslada a proyectos detallados para ser implementados.

1. Establecer la oficina (quién va a trabajar y qué):

—Identificar las habilidades necesarias: económicas, sociológicas, políticas, de ingeniería y transporte, urbanismo, desarrollo, legal, etc. Además, en circunstancias particulares, también hace falta educadores, trabajadores sociales o jóvenes, etc.

—Considerar contar con trabajadores profesionales o *amateurs* y encontrarlos.

—Definir las tareas del *core team* (núcleo del equipo de trabajo), los profesionales y los participantes voluntarios.

—Elegir la oficina (dentro o fuera del sitio), las funciones y las necesidades de espacio de la oficina, el equipamiento y los estándares (alto o bajo nivel, imagen e implicaciones del coste, etc.).

2. Establecer los procedimientos y las responsabilidades.

Responsabilidad ante la autoridad y ante el público. Una buena dirección incluye la definición de responsabilidades: planeamiento y presupuesto; control financiero e informes; licitación y contrato; contratación de personal y asistencia; respuesta a lo que pidan los organismos que financian, etc.

3. Preparar proyectos detallados.

Los proyectos de regeneración urbana se derivan de la estrategia general, con el foco más ajustado en:

1. Objetivos y opciones: de los fines a los objetivos operacionales y su impacto: un proyecto se suele asociar a un objetivo clave del programa (empleo, vivienda, etc.) y hay requerimientos formales para medirlos: indicadores.

2. Factibilidad e implementación: el análisis de factibilidad lleva a establecer para cada una de las opciones si es capaz de ser implementada o si es probable que se pare por impedimentos. Tiene varios aspectos: financiero, económico, de desarrollo, de público, etc.

3. Medición de impacto y comparación de opciones: a veces, la acción que lleva a un objetivo deseable tiene efectos colaterales, que pueden ser buenos

o malos para diferentes grupos. Se deberían comparar las opciones, basándose en los impactos sobre los grupos de la comunidad más amplia y también en términos de factibilidad.

El desencadenante del éxito está muy relacionado con la habilidad del director de proyecto para crear un ambiente de trabajo en el que la información, el conocimiento, los conceptos y los sentimientos se compartan por todos los que están involucrados.

Para resumir lo esencial en el planteamiento y gestión de la regeneración urbana, se puede establecer un modelo basado en tres elementos: asociación, estrategia y sostenibilidad.

En expresión feliz de (Roberts, Sykes 2008b:300) estos tres forman una troika de enfoques que determinan y conducen hacia el éxito en la regeneración: permiten que la regeneración urbana sea más que la suma de sus partes y proveen la base para una acción integrada y comprehensiva.

Decimos que es expresión feliz porque, una troika designa en política a la alianza de tres personajes o entidades de idéntico nivel y poder que se unen en un solo esfuerzo para dirigir una entidad o llevar a término una misión¹⁴⁶. Asociación, entendida como alianzas entre lo público y lo privado, los voluntarios, los grupos de interés, etc., que muchas veces compensan la falta de recursos. Estrategia porque se trata de dar solución a problemas urbanos duraderos, de manera comprehensiva y multifocal, que supera las intervenciones y acciones inconexas. La visión estratégica requiere el compromiso de recursos estratégicos, que no siempre están disponibles. La estrategia es necesaria para conseguir el desarrollo sostenible. Muchas veces la regeneración urbana es la mejor manera de conseguir objetivos de sostenibilidad.

En España tenemos el reto de conseguir que la asociación (o participación) se vea a idéntico nivel que, por ejemplo, la sostenibilidad, que ya es algo incuestionable.

¹⁴⁶ <http://es.wikipedia.org/wiki/Troika>, búsqueda de 13/10/2013.

3.5 La regeneración urbana en la Unión Europea

Hasta ahora, me he centrado en las experiencias del Reino Unido. En este apartado haré una breve panorámica de la regeneración en Europa continental: qué políticas ha promovido la Unión Europea —entre ellas el programa URBAN—, qué retos tiene que afrontar todavía la escena europea y, brevemente, cómo se ha desarrollado en algunos países.

La Unión Europea no tiene competencia política explícita en materia de desarrollo urbano (Comisión Europea 2011c:1), pero ha ido pronunciándose con más fuerza en los últimos veinte años sobre cómo conseguir ciudades competitivas que sean el motor de la economía y, a la vez, atraigan inversión y sean los lugares donde los europeos quieren vivir y trabajar, como se preconizó en la Agenda de Lisboa de 2000.

La realidad es que Europa tiene que afrontar retos económicos, relativos al clima, medioambientales, sociales y necesita las ciudades para ganar esa batalla, ya que casi tres cuartas partes de los europeos viven en ciudades de más de 5.000 habitantes¹⁴⁷ —aproximadamente 350 millones de personas—, el 60% en ciudades de más de 50.000 habitantes (Colantonio, Dixon 2011:3), el 7% en ciudades de más de 5 millones (frente al 25% de los EEUU). Aunque el ritmo de transformación de rural en urbano ha disminuido, el porcentaje de población urbana sigue creciendo (Comisión Europea 2011c:2)¹⁴⁸.

Si miramos la distribución de la población urbana, más de la mitad vive en ciudades de más de 200.000 habitantes, incluyendo 32 ciudades con más de 1 millón de habitantes. Esto significa que hay mucha parte que vive en ciudades pequeñas que no pueden ser desestimadas por los políticos en este aspecto (Drewe 2008:281-282).

La Comisión Europea se planteó en 2014 la posibilidad de establecer una Agenda Urbana Europea, que pudiera proveer experiencias e intercambio de buenas prácticas, así como guiar las políticas urbanas de los países miembros. En mayo de

¹⁴⁷ 71,8% viven en ciudades o zonas periféricas urbanizadas. Fuente: Comisión Europea (JRC, EFGS, DG REGIO).

¹⁴⁸ Se prevé un crecimiento continuado de la población urbana de un 10% hasta 2050, en *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision*, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2010.

2015, la Comisión publicó los resultados de la consulta pública sobre la necesidad de la misma y los objetivos que, en su caso, podría cubrir.

Las respuestas a la consulta identificaron las claves prioritarias —alineadas con el Horizonte 2020— y, entre otras, se señalaron tres: *smart, green, inclusive*. Es decir ciudades con una economía baja en carbono y una mejor gestión de la energía y el transporte; ciudades cuidadosas con el medioambiente, resilientes al clima y compactas; y ciudades habitables, cuidadosas e intergeneracionales (aquí se incluye la apertura, la calidad de vida, la vivienda asequible, la regeneración de barrios, el acceso universal a los servicios, etc.) (LUDEN 2015:6): es decir, todo lo ya preconizado en los documentos.

Por eso, la propia Comisión sintetiza diciendo que Europa puede ayudar a las ciudades a abordar los retos comunes y cada ciudad puede contribuir a lograr las prioridades de la Unión. Pero, para lograrlo, la mayoría de los encuestados opina que no se necesita más legislación, sino mejores leyes, que reflejen las realidades urbanas; no se necesitan nuevos instrumentos o fuentes de recursos sino mejor coordinación entre los existentes; no deberían transferirse más competencias a la Unión Europea, sino conseguir un mayor diálogo respetando el principio de solidaridad y las respectivas responsabilidades, para asegurar que Europa hace lo correcto en las ciudades (Comisión Europea 2015b:2-3).

Con estos presupuestos, la Comisión va a seguir trabajando para poder tener una Agenda Urbana Europea al tiempo de la Nueva Agenda Urbana Global que se desarrollará en el contexto de la Conferencia Habitat III de 2016.

El análisis sobre el estado actual y futuro de las ciudades europeas que se hizo en el Informe Ciudades del Mañana (Comisión Europea 2011c) sigue siendo el documento de referencia: no necesita actualización ni más desarrollo conceptual, sino llevar a cabo las principales ideas sugeridas (Comisión Europea 2015b:3).

Podemos decir que las ciudades europeas han cambiado en los últimos 30 años muy rápidamente en dos dimensiones:

- a. La reestructuración económica de las ciudades, que han dejado de ser centros de fabricación para pasar a ser lugares de servicios y de consumo y,
- b. el proceso de descentralización y la puesta en valor de los alrededores, que han empujado a llevar muchas funciones y servicios fuera del centro hacia la periferia.

Estas dos tendencias han llevado al declive de zonas centrales por abandono de suelo y edificios, degradación ambiental, paro y problemas sociales. La respuesta de las políticas públicas a estos problemas ha empezado a ser conocida como regeneración urbana, es decir, políticas que intentan devolver suelos o edificios

abandonados o en desuso a usos productivos, crean nuevas formas de empleo donde los trabajos se habían perdido, mejoran el medioambiente urbano y afrontan de raíz los problemas sociales urbanos (Couch et al. 2003:xv).

Las ciudades tienen que competir por la inversión y el crecimiento económico, al mismo tiempo que tratan de combatir la degradación anterior. Es decir, es una doble faceta de mejora de la competitividad por un lado, mientras se trata de lograr una forma urbana más compacta y sostenible y, por otro lado, la renovación de los barrios, que incluye la mejora física, social y medioambiental de los barrios residenciales, especialmente de los más degradados (Couch et al. 2013:33). Estos dos aspectos se tienen que trabajar a la vez, aunque a veces producen tensiones, sobre todo en un momento en que la economía está debilitada (por la crisis) pero, a la vez, es la rectora de las políticas.

Por tanto, como se ve, la regeneración urbana tiene más de gestión y planeamiento de las áreas existentes que de planeamiento y desarrollo de nueva urbanización. Este tipo de políticas urbanas es único del último cuarto del siglo XX (Couch, Fraser 2003:2): tiene parte en común con operaciones en el interior de la ciudad como el París de Haussmann en el siglo XIX o la reconstrucción de Londres después del gran incendio de 1666, pero difiere en el tamaño y la complejidad de los problemas, la velocidad del cambio y la dificultad de las políticas (por afectar a distintos niveles de gobierno).

La regeneración urbana tanto en tiempos de crecimiento económico como en momentos de estancamiento tiene que ser algo vitalmente buscado por los gobiernos (Leary, McCarthy 2013:11).

3.5.1 Marco normativo, acuerdos, programas y documentos europeos

La tabla siguiente muestra el vasto panorama desplegado en la Unión Europea en los últimos años al tratar cuestiones relativas a la ciudad o a los edificios. Es decir, es el marco donde tiene cabida (y en algunos casos más que cabida, reconocimiento y apoyo específico) la regeneración urbana sostenible.

No diré nada respecto a los programas, pues han sido explicados en capítulos anteriores. Incluyo los dedicados directamente a la ciudad y dos de los que financian operaciones de planificación urbana en la ciudad: JESSICA Y JASMINE.

Recojo las directivas relativas a la eficiencia energética de los edificios porque muchas operaciones de regeneración urbana se han planteado desde ahí: como

operaciones de rehabilitación energética tendentes a conseguir los estándares previstos por la Unión Europea.

Programas	Directivas	Acuerdos	Informes/Documentos
Urban Pilot Projects, 1989	Directiva 2002/91/CE	Estrategia Territorial Urbana, Potsdam, 1999	Towards an Urban Agenda in the European Union, 1997
Urban I, 1994-1999	Directiva 2010/31/UE	Agenda de Lisboa, 2000	Urban Sustainable Development in the European Union: A Framework for Action, 1998
Urban II, 2000-2006	Directiva 2012/27/UE	Agenda de Gotemburgo, 2001	Comienzo European Urban Audit, 1998
Urbact I, 2003-2006		Declaración de Ljubljana, 2003	Cohesion Policy and Cities, 2006
Urbact II, 2007-2013		Urban Acquis, Rotterdam, 2004	The State of European Cities, 2007
Urbact III, 2014-2020		Acuerdo de Bristol, 2005	Regions 2020, 2008
JESSICA		Carta de Leipzig, 2007	Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades, 2009
JASMINE		Agenda Territorial, 2007	The Second State for European Cities, 2010
		Declaración de Marsella, 2008	Cities of tomorrow, 2010
		Declaración de Toledo, 2010	Guideline: The Urban dimension in Community policy for the period 2007-20013
		Estrategia Europa 2020, 2010	The State of European Cities in Transition, 2013
		Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (RFSC), 2008, 2010, 2011	Housing in sustainable urban regeneration, 2013
		Agenda Territorial Europea, 2011	Urban Development in the EU: 50 Projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-2013 period, 2013
			Territorial Agenda 2020 put in practice, 2015
			Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda, 2015

Tabla 15: Marco normativo de la Unión Europea sobre las ciudades

Fuente: Elaboración propia

—Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, con texto refundido en 2010, relativa a la eficiencia energética de edificios. Supone un endurecimiento de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los nuevos edificios; propone alta eficiencia energética para los edificios nuevos y mejoras de eficiencia en edificios existentes en el contexto de viabilidad técnica y económica.

—Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

—Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

Si hablamos de los acuerdos y declaraciones, vemos que se van sucediendo prácticamente a un ritmo anual e, incluso, semestral, con los cambios de mandato en la presidencia de la Unión.

Se podría decir que a finales de los noventa, después de años en los que la Unión Europea entendía su papel subsidiario como “dejar hacer” en materia urbana a los niveles locales, la conciencia de la importancia de las ciudades y la posibilidad de cruzar datos y compartir buenas prácticas entre unos y otros estados miembros, lleva en 1997 a la publicación de la Comunicación **Hacia una Agenda Urbana de la Unión Europea**, donde se establecen los desafíos que afrontan las ciudades europeas y las posibles direcciones de futuro.

En 1999 tenemos la **Estrategia Territorial Urbana** de Potsdam, que busca la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio y una competitividad más equilibrada del territorio europeo¹⁴⁹ o, dicho de otro modo, una armonía entre los objetivos de desarrollo, de equilibrio y de conservación¹⁵⁰. Además, trata de promover una amplia participación pública en el debate político sobre las decisiones a nivel europeo y sus efectos sobre las ciudades y regiones de la UE¹⁵¹.

En 2000, la **Agenda de Lisboa** quería convertir la economía europea en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para el 2010, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y una mayor cohesión social. En 2001, la **Agenda de Gotemburgo** añadió el tercer pilar (medioambiental), a los económicos y sociales de la Agenda de Lisboa: sus cuatro prioridades eran el cambio climático, el transporte sostenible, la salud pública y la

¹⁴⁹ Estrategia Territorial Europea, 1999. COMISIÓN EUROPEA, Bruselas, n.18.

¹⁵⁰ Estrategia Territorial Europea, 1999, COMISIÓN EUROPEA, Bruselas, n.20.

¹⁵¹ Estrategia Territorial Europea, 1999, COMISIÓN EUROPEA, Bruselas, n.21.

gestión de los recursos. Se ha dicho que estas dos estrategias han establecido las prioridades para la nueva agenda política de la Unión Europea a partir del 2000 (Carpenter 2010:85).

En 2003, la **Declaración de Ljubljana** se ocupa de la dimensión territorial del desarrollo espacial¹⁵².

En 2004, el **Acervo Urbano** de Rotterdam reconoce la contribución de las ciudades al progreso económico, medioambiental y social de Europa y propugna un modelo basado en la aproximación local, integrada y participativa que incluya consorcios locales que promuevan el desarrollo de comunidades sostenibles¹⁵³. En 2005, el **Acuerdo de Bristol** insiste en la importancia de las comunidades sostenibles y establece las características que deberían tener esas ciudades: activas, inclusivas y seguras, que funcionen, prósperas, bien conectadas, bien abastecidas, bien diseñadas y construidas, sensibles medioambientalmente, justas para todos.

En 2007, la **Carta de Leipzig** continúa con la propuesta de desarrollo urbano integrado y postula una mayor atención a los barrios deprimidos; ese mismo año, la **Agenda Territorial** presenta la idea de la cohesión territorial. En 2008, la **Declaración de Marsella** hace un llamamiento a implementar la Carta de Leipzig y a desarrollar un **Marco Común de Referencia Europeo** para las ciudades sostenibles (RFSC), que será revisado en 2010 y finalmente actualizado en 2011.

En 2010, durante la presidencia española de la Comisión, la **Declaración de Toledo** afirma que «la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada», destaca la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa, como prevé la Estrategia Europa 2020.

Finalmente, en 2011 la **Agenda Territorial Europea 2020** (AT2020), firmada durante la presidencia húngara en Gödöllő, revisa los contenidos de la Estrategia Territorial Europea de 1999 y la Agenda Territorial Europea de 2007, actualizándolos y se configura como el principal instrumento orientador de la política territorial de la UE. El enfoque es novedoso, pues propone una búsqueda de la cohesión territorial con un planeamiento de aproximación al lugar,

¹⁵²

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/ConfMinist1-15/13eDeclarationLjubljana_en.asp, búsqueda de 18/10/2015.

¹⁵³ Vid. pág. 92 y ss, donde se trata con mayor extensión.

basándose en la esencia y las características del mismo (*place-base-approach*).¹⁵⁴ Además, insta a la sociedad y a los que toman las decisiones en cada nivel territorial a participar activamente en la puesta en marcha de mecanismos de implementación de la AT. Las seis prioridades desde el punto de vista territorial, para contribuir al éxito de la Estrategia Europa 2020 son:

1. El desarrollo territorial policéntrico y equilibrado.
2. El desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y regiones específicas. En continuidad con la Carta de Leipzig, las Declaraciones de Marsella y Toledo, dice: *Apoyamos todos los esfuerzos que contribuyan a convertir las ciudades en motores de un desarrollo inteligente, sostenible e integrador y en unos lugares atractivos para vivir, trabajar, visitar e invertir. Así pues, recomendamos que se siga un enfoque integrado y multinivel en el desarrollo urbano y en las políticas de regeneración* (Comisión Europea 2011a:8).
3. La integración territorial de las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales.
4. Garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de unas economías locales sólidas: las vertientes global y local se refuerzan mutuamente y están interrelacionadas. Aquí se habla del uso del capital social, la creación de comunidades locales cohesionadas y la provisión de formación orientada al ámbito local (aspectos todos que se consideran o deberían considerarse, al tratar la parte social de la regeneración urbana).
5. Mejorar la conectividad territorial de particulares, comunidades y empresas.
6. Gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones.

Aunque sólo una de las seis prioridades nombra específicamente la regeneración urbana, estas operaciones pueden contribuir a lograr los objetivos buscados en las seis. Como preveía la Agenda, en julio de 2015 se hizo balance de lo conseguido, publicando un informe con 21 casos de estudio, 4 de los cuales son experiencias de regeneración urbana.

Además de estos acuerdos, otros informes y documentos recogen actividades y recomendaciones sobre las ciudades o, con un punto de vista ampliado, sobre las regiones. Cito aquí sólo algunos:

¹⁵⁴ www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/el-desarrollo-territorial-en-el-ambito-europeo/union-europea/, búsqueda 20/10/2015.

—*Urban Sustainable Development in the European Union: A Framework for Action*, 1998. Establece una agenda con cuatro objetivos interdependientes:

- Fortalecer la prosperidad económica y el empleo en ciudades y pueblos;
- promover la igualdad, la inclusión social y la regeneración en áreas urbanas;
- proteger y mejorar el medioambiente urbano, procurando una sostenibilidad local y global y
- contribuir a la buena gobernanza y al empoderamiento local.

Los dos temas combinados del desarrollo sostenible y la gobernanza urbana producen unas directrices políticas fuertes, enraizadas en una aproximación integrada basada en el lugar y promoviendo iniciativas de regeneración que combinen los aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales y una gestión a través de consorcios con gran participación cívica, que incluye a los sectores públicos, privados y voluntarios (Carpenter 2010:86).

Me parece interesante este documento porque veo en él la primera apuesta clara de la UE por la participación ciudadana en la intervención en la ciudad construida:

“A nivel local, es importante involucrar a los ciudadanos, a los sectores privados y a la comunidad; de este modo, asegurando que las aspiraciones de los principales actores se tienen en cuenta, que las necesidades de los beneficiarios locales previstos se satisfacen, que todos los recursos posibles se movilizan y que el sentido de pertenencia y el compromiso se fortalecen, se incrementa la legitimidad y la eficacia de las políticas” (Comisión Europea 1998:5).

—*Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions. Commission Staff working document*, Brussels, 2008.

—*Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Informe elaborado en 2010 y publicado en 2011 bajo la supervisión de la Dirección General de Política Regional, Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de la Comisión Europea. Entre los participantes en los grupos de trabajo que dieron lugar al informe, se encuentra Antonio Serrano Rodríguez, de la Universidad Politécnica de Valencia.

—*A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Europe 2020*. Comunicación de la Comisión. Bruselas, 3/3/2010.

—*A resource-efficient Europe —Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité económico y social europeo y el Comité de las Regiones. 26/1/2011.

—*Contract Study. Regional Challenges in the Perspective of 2020 -Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis. Final report.* Mayo 2011. Informe encargado por la Dirección General de política Regional, Comisión Europea.

—*Urban development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period. Regional and Urban Policy.* Marzo 2013.

—*Housing investments supported by the European Regional Development Fund 2007-2013. Housing in sustainable urban regeneration.* Septiembre 2013. *Regional and Urban Policy.* Estudio hecho en el marco del Proyecto Piloto 130326, "Suburbs sustainable regeneration" del Parlamento Europeo, que pretende mejorar el entendimiento de cómo se han aplicado los fondos FEDER a las políticas de vivienda en la regeneración urbana en el periodo 2007-2013 y proyecta lo que se espera en el periodo 2014-2020.

El estudio se basa en tres preguntas globales: ¿hasta qué punto hay evidencia de que la inversión FEDER en vivienda contribuye a la regeneración urbana sostenible en las áreas objetivo?; ¿cuáles son los principales desafíos en la preparación e implementación de esos proyectos de regeneración?; ¿qué lecciones se pueden aprender del marco regulatorio de los fondos FEDER respecto a las intervenciones en vivienda y su aplicación práctica? Presenta 10 estudios de caso y tiene un capítulo específico sobre la participación.

—*Quality of life in cities: Perception survey in 79 European cities.* Octubre 2013. Encuesta hecha a petición de la Dirección General de Política Regional y Urbana, de la Comisión Europea.

Pero esta amalgama heterogénea de información también tiene sus detractores. Fariña Rojo (2013b), pone de manifiesto los vaivenes expresados en los distintos documentos, llegando a la conclusión de que la Unión Europea *no se sabe muy bien si gobierna, desgobierna o sencillamente ignora el urbanismo*. En los últimos años del siglo XX trató de legislar, pero excedía sus competencias y encontraba la dificultad de o bien hacer algo general que sirviera para todos —entonces resultaba imposible de cumplir— o tratar de llegar a lo local, adaptándose a la variedad de posibilidades, que también resultaba inoperativo. Por eso, en el comienzo del siglo XXI, la Unión Europea pasa de los intentos normativos al marco de las "Estrategias", sin tratar de establecer una política urbana común. Lo que sí se manifiesta en los últimos documentos es que la cohesión y sostenibilidad cada vez aparecen más subordinados a la competitividad, como sucede en el área económica.

3.5.2 La diversidad de respuestas ante problemas urbanos.

Hago una breve panorámica de las diferentes respuestas que han dado recientemente las ciudades europeas a los problemas urbanos

a. Tipos de políticas locales:

—Adaptación estratégica al cambio urbano en el viejo núcleo de Europa. Por ejemplo, *Hamburg Business Corporation* (que es una asociación público-privada que ha operado sobre todo en la zona portuaria del Elba); *Rotterdam Development Board*, *think tank* en las relaciones de la ciudad-región, etc.

—Promoción del crecimiento urbano a través de inversiones en conocimiento. Por ejemplo, el technopolo de Montpellier o el distrito @22 Barcelona incluyendo la creación de compañías municipales e instituciones para atraer y coordinar la inversión; parques tecnológicos en colaboración con universidades, creación de centros de negocios municipales/privados, etc.

—Promoción del crecimiento económico en la periferia de Europa. Por ejemplo, desarrollo de infraestructuras de telecomunicación en Sevilla, o CODESPAR en Rennes.

b. Estudios de conservación de ciudades europeas.

Una fuente de experiencia europea se encuentra en los estudios de conservación de áreas urbanas (Comisión Europea 1995)¹⁵⁵. Tienen en común la necesidad de una aproximación integrada a la conservación, que no es la simple recuperación del patrimonio histórico, sino que busca asegurar la revitalización o regeneración integrada de los centros históricos o áreas determinadas. Esta estrategia debe incluir siempre oportunidades para nuevos desarrollos sociales y económicos.

En el estudio de 1995 se habían completado 16 casos de estudio, y se pueden identificar cuatro tipos básicos de regeneración urbana (Drewe 2008:283-284):

1. Revitalización de centros históricos deteriorados: Charleroi, Cork, Valencia.
2. Mejora del centro histórico: Utrecht, Edinburgo.
3. Revitalización de antiguas áreas industriales y comerciales de interés histórico: Odense, Atenas, Waterford.

¹⁵⁵ European Commission (1995) Studies of Conservation of European Cities: Synthesis Report Prepared for the European Parliament, Directorate-General XVI, Brussels.

4. Conservación de pequeñas y medianas ciudades: Le Puy-en-Velay, Mühlberg, Bautzen, Thiva, Tomar, Viseu, Guadix, Carnavon.

Los resultados del estudio permiten identificar unos temas comunes y respuestas innovadoras, asociados con el enfoque, la integración funcional y el desarrollo de proyecto. En las nuevas aproximaciones a la regeneración urbana se incluyen nuevas formas de animar la participación pública de manera activa, en anteproyectos y proyectos (Odense, Utrecht y Charleroi).

Para lograr la integración, Charleroi y Utrecht han desarrollado medidas políticas especiales; han establecido enlaces entre desarrollo y medioambiente (impacto del tráfico, medioambiente natural, redes de infraestructuras, etc.).

Para lograr la conservación de áreas históricas no se acude sólo al turismo: hay aproximaciones de uso de infraestructuras de apoyo al proceso de revitalización. Hay tres ejemplos sobresalientes asociados al marketing y la promoción de los modelos de regeneración urbana: Cork, Utrecht y Le Puy-en-Velay.

Un proyecto en el que se invierte en edificios y en el entorno físico, genera después de implementarse un primer flujo de caja y otro secundario debido a las sinergias de la combinación de diferentes funciones. P.ej., en Edimburgo, los cambios en el gasto por turista en la ciudad vieja producen efectos directos, indirectos e inducidos en el producto final: esta reacción en cadena económica está acelerada por cambios en el gasto del residente, el empleador y el visitante, dependiendo del contenido del proyecto de conservación.

3.5.3 Los proyectos URBAN

3.5.3.1 Los Proyectos Piloto Urban.

En el periodo de 1990 a 1996, se iniciaron 33 “proyectos piloto Urban” en 11 países miembros. Se invirtieron un total de 202 millones ECU, la mitad financiada por la Comisión Europea. En diciembre de 1995, se habían completado nueve proyectos y se había redactado un informe de progreso (RECITE Office, 1995). Un año después, 22 proyectos habían completado su período de financiación y enviaron sus informes de actividad final a la Comisión. Después de esta primera ronda, se lanzó una segunda convocatoria en 1995, en la que hubo 503 solicitudes de 14 estados miembros, de las cuales se seleccionaron 33 para ser apoyadas desde la Comisión en 1996.

Los criterios para la selección de los *Urban Pilot Projects* fueron:

- el interés del tema de planeamiento o regeneración urbana;
- el carácter innovador o el nuevo enfoque de la iniciativa;
- el potencial de la propuesta;
- la contribución al desarrollo regional.

Los proyectos seleccionados se orientaron hacia cuatro grandes temas (algunos pertenecen a más de un tema).

Desarrollo económico en áreas con problemas sociales	Acción medioambiental unida a metas económicas	Revitalización de centros históricos (atrayendo comercio y vida económica)	Explotación del potencial tecnológico
Aalborg, Amberes, Bilbao, Bremen, Bruselas, Copenhague, Dresde, Groningen, Lieja, Londres, Lyon, Marsella, Paisley, Rotterdam	Atenas, Belfast, Gibraltar, Madrid, Neunkirche, Poble de Lillet, Stoke-on-Trent	Berlín, Cork, Dublín, Génova, Lisboa, Oporto, Tesalónica	Burdeos, Montpellier, Toulouse, Valladolid, Venecia.
Buscan oportunidades de crear empleo, servicios, dar oportunidades a grupos socialmente excluidos, rehabilitación de edificios, servicios de comunidad, etc.	Mejoras paisajísticas, renovación, gestión medioambiental, oportunidades de empleo y de negocio	Renovación de monumentos históricos, reintegración de los centros históricos en la corriente de vida de la ciudad, gestión del tráfico, promoción de actividades culturales, oportunidades de turismo, y aumento de la actividad en los negocios locales.	Desarrollo de investigación en tecnología, reconversión de edificios históricos, redes internacionales de investigación y desarrollo.

Tabla 16: Clasificación temática de los Urban Pilot Projects
 Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Drewe (2008:286-287)

3.5.3.2 La iniciativa URBAN.

La iniciativa URBAN se presentó en 1994, centrándose en programas de desarrollo para zonas deprimidas de las ciudades. La iniciativa era parte de una visión de las áreas urbanas de la Comisión Europea.

Podían ser candidatas las ciudades o las poblaciones de más de 100.000 habitantes, pero se dio prioridad a las del objetivo 1 u otras regiones menos desarrolladas. La contribución total de los fondos estructurales en el periodo 1994-1999 fue de 807 millones ECU.

Los programas integrados podían incluir:

1. Lanzar nuevas actividades económicas: establecimiento de *workshops*, soporte para negocios, creación de centros de negocios, etc.
2. Educación: idiomas para las minorías, enseñanza de nuevas tecnologías.
3. Mejora de servicios sociales, salud y seguros, incluyendo infancia, ancianidad, rehabilitación para drogodependencia, alumbrado público, etc.
4. Mejora de las infraestructuras y el entorno: renovación de edificios para acomodarse a nuevas actividades sociales o económicas (obsolescencia funcional); rehabilitación de espacios públicos incluyendo zonas verdes; la mejora de la eficiencia energética; provisión de zonas de juegos, culturales y deportivas.

La metodología URBAN promueve una aproximación integrada de la regeneración, que abarca aspectos físicos, económicos, sociales y medioambientales, integrando a los residentes locales en la toma de decisiones y en una gobernanza inclusiva. Si bien este enfoque integrado no era nuevo en algunos estados miembros en los años 90, como el Reino Unido, Francia y Holanda, causó un fuerte impacto en otros países de la EU15, particularmente en los países del sur, como España. Más adelante, la metodología de la UE ha llegado a otros países de reciente incorporación, al extenderse la aplicación de la red URBACT, con gran influencia en la regeneración urbana y en las políticas (Carpenter 2013).

En España, muchas ciudades se han beneficiado de las dos tandas de programas URBAN (URBAN I, 1994-1999 y URBAN II, 2000-2006):



Figura 23: Distribución de Programas Urban I y II en España
Fuente: (de Gregorio Hurtado 2012:404)

Los programas URBAN tienen una dimensión colaborativa y participativas importantes. La dimensión colaborativa tiene que ver con la capacidad de transformar la gobernanza. Se puede lograr ese enfoque a través de (de Gregorio Hurtado 2012:25):

—La colaboración entre diferentes niveles de gobierno: la gestión y la implementación de los Programas en cada uno de los estados miembros ha conllevado la colaboración entre la Unión Europea, el gobierno central del país en cuestión, el gobierno regional (en algunos casos) y el gobierno local.

—La colaboración entre diferentes áreas de gobierno: el nivel local (ayuntamientos, regiones, organismos mixtos, etc.) gestiona los programas. Se tiene que dar una buena coordinación entre las diferentes áreas de gobierno (social, económica, urbanística, etc.) y los demás organismos políticos de ámbito municipal o regional implicados en los programas.

—La participación de la comunidad local¹⁵⁶ afectada por el proyecto de mejora urbana, así como los actores económicos, sociales y ambientalistas locales, junto con la Administración en el marco de consorcios o de otros mecanismos de participación y colaboración.

Esta dimensión participativa podría ser la tercera dimensión de la planificación colaborativa (que incluye la dimensión vertical—multinivel y la dimensión horizontal, ambas institucionales). Los programas URBAN valoran específicamente este tipo de cuestiones: el grado asociativo de las ciudades, la implicación de la ciudadanía en estos aspectos y el grado de representatividad de los entes que participan, la participación a lo largo de la vida del proyecto, en su implementación y gestión, no sólo en su aprobación.

Este aspecto se desarrollará más adelante.

3.5.4 Edusi

Después de las iniciativas URBAN, la dimensión urbana en la “Política de Cohesión 2014-2020”¹⁵⁷ tiene cinco pilares:

1. El Artículo 7 del FEDER sobre Desarrollo Urbano Sostenible, con su orientación estratégica y su delegación a niveles regionales y locales, afirma que se asignará al

¹⁵⁶ En el marco de este trabajo se entiende por comunidad local al conjunto de personas que viven y/o trabajan en el ámbito de actuación de los programas, independientemente de su grado de cohesión, la existencia de subgrupos, etc.

¹⁵⁷ Cfr. Pág. 634.

menos un 5 % de los recursos del FEDER a nivel nacional a medidas **integradas** para el desarrollo urbano sostenible, en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo»¹⁵⁸.

2. Instrumentos que permiten una aproximación integrada: ITI¹⁵⁹ y CLLD¹⁶⁰.

3. Red de Desarrollo Urbano¹⁶¹. En España, la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) que se constituyó en el periodo operativo anterior pasa a tener mayor relevancia en éste, como instrumento de coordinación, impulso y orientación, con dos fines: la definición de una Agenda Urbana para España y la redacción de líneas de carácter general que sirvan de soporte para el desarrollo de estrategias integradas de ámbito local, para fundamentar su seguimiento y su evaluación.

4. El Programa URBACT III, con temas específicos de desarrollo urbano sostenible.

¹⁵⁸ Unión Europea. Reglamento N° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de diciembre de 2013, L347/289. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN>, búsqueda de 16/01/2016.

¹⁵⁹ ITI: *Integrated Territorial Investment*. Inversión Territorial Integrada. (Artículo 36 del Reglamento n° 1303/2013). Es una herramienta clave al implementar estrategias integradas territoriales porque permiten la inversión de fondos de distintos ejes prioritarios de uno o más Programas Operativos (FSE, FEDER, Fondo de Cohesión, incluso Feader y FEMP). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>, búsqueda de 17/01/2016.

¹⁶⁰ CLLD: *Community-Led Local Development*. Desarrollo Local Participativo (Artículos 32-35 del Reglamento n° 1303/2013). Es una herramienta específica para uso a nivel sub-regional, que parte de la experiencia LEADER del desarrollo participativo local de los años 90. El enfoque es de abajo-arriba (*bottom-up*) y el objetivo es fortalecer las sinergias entre los actores locales públicos y privados, para satisfacer las necesidades particulares del área local. <http://epthinktank.eu/2014/07/09/new-territorial-instruments-on-cohesion-policy-clld-and-iti/>, búsqueda de 17/01/2016.

¹⁶¹ Cfr. Art. 9. “La Comisión establecerá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento (UE) n° 1303/2013, una red de desarrollo urbano para fomentar la generación de capacidades, la interconexión en red y el intercambio de experiencia a escala de la Unión entre autoridades urbanas responsables de la aplicación de estrategias de desarrollo urbano sostenible de conformidad con el artículo 7, apartados 4 y 5, del presente Reglamento, y autoridades responsables de las medidas innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible de conformidad con el artículo 8 del presente Reglamento. para compartir conocimiento y experiencia que facilite el cumplimiento del artículo 7 del FEDER.” Unión Europea. Reglamento n° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de diciembre de 2013, L 347/289. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN>, búsqueda de 16/01/2016.

5. Medidas Innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible¹⁶².

El enfoque integrado es novedoso¹⁶³ y facilita enormemente la financiación a los municipios para sus iniciativas en materia urbana: en los programas anteriores, había que acudir a distintas convocatorias, con la incertidumbre de si se podrían implementar o no planes e inversiones coordinadas. Había una dependencia de la disponibilidad de fondos en cada programa, de los calendarios de solicitudes, de las condiciones de financiación, etc.

En la imagen siguiente se ve cómo para plantear una estrategia sostenible, había que tener en cuenta, de manera aislada, varios programas operativos y, separadamente, las iniciativas en materia energética, las cuestiones de desarrollo (espacios verdes, ciclo-carriles, escuelas, vivienda social, etc.), los transportes o los proyectos relacionados con la formación y el empleo.

El nuevo programa contempla una visión integrada con la herramienta ITI (Inversión Territorial Integrada), que despeja a los municipios muchas de las incertidumbres, ya que ellos elaboran una estrategia integrada, seleccionando los proyectos, con una única solicitud que contempla todo.

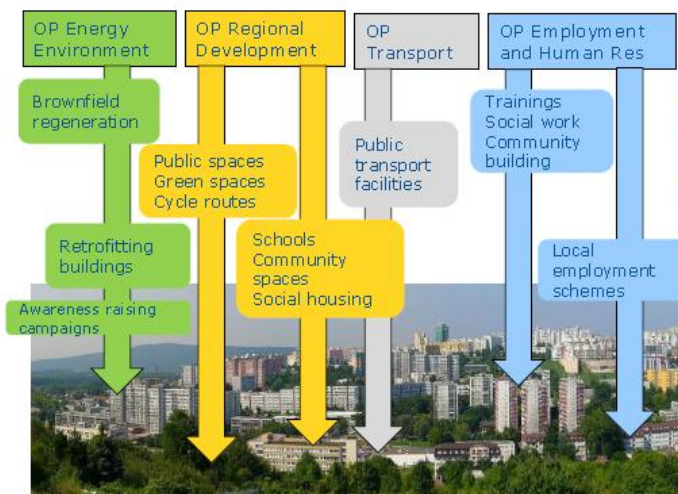


Figura 24: Anterior sistema de financiación en la UE: fondos aislados
Fuente: (Törökné 2015)

¹⁶² Cfr. Art.8, *ibídem*.

¹⁶³ Otros autores piensan que no, por la tradición de proyectos integrados que tiene España en programas piloto urbanos y en las dos ediciones de URBAN. Para ellos, lo novedoso sería el 5% del FEDER y el papel preponderante de la red.

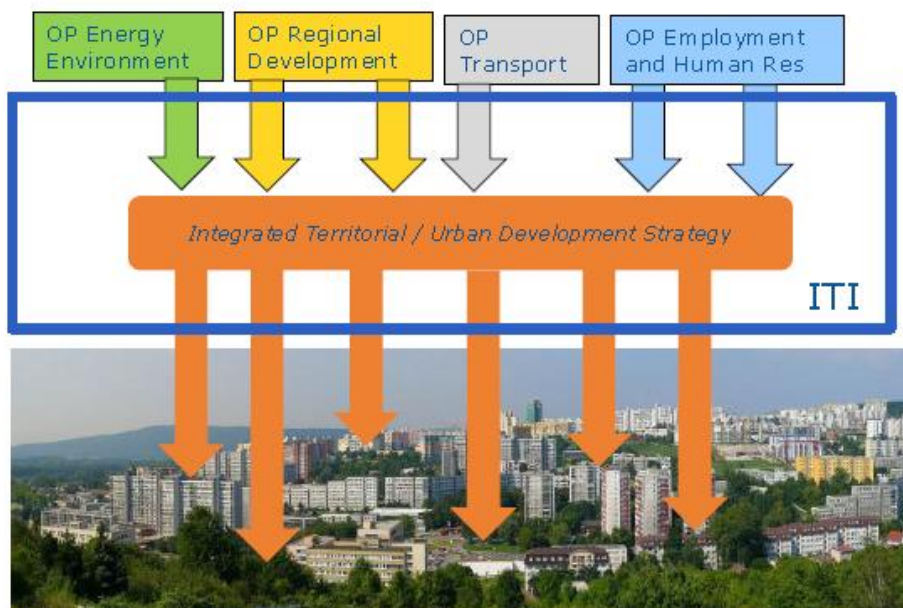


Figura 25: Esquema de la nueva financiación a través de ITI

Fuente: (Törökne 2015)

El FEDER financia en España tres Programas Operativos plurirregionales (Programa Operativo de Crecimiento Sostenible, POCS; Programa Operativo de Crecimiento Inteligente, POCINT y Programa Operativo de Iniciativa Pymes) con una asignación para el periodo 2014-2020 de 10.265 Millones € (García Reig 2015) y 19 regionales.

El POCS tiene por objetivo contribuir al crecimiento sostenible mediante la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y más competitiva. Tiene una dotación financiera de 5.488 Millones €, distribuidos en 5 ejes. El Eje Urbano cuenta con 1.012 Millones € de presupuesto¹⁶⁴. Hay otros 2.089 Millones € para el Eje Objetivo Temático 4 (Favorecer el paso a una Economía Baja en Carbono) que contempla, además de cuestiones no urbanas, la eficiencia energética y uso de renovables en viviendas, infraestructuras y edificios públicos (actuando sobre la envolvente o los sistemas de climatización y otros

¹⁶⁴ España. Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. *BOE*, 17 de noviembre de 2015, núm. 275, p. 108082-108113.

equipos), con una dotación de 649,7 M€, y. la movilidad urbana sostenible (vehículos eléctricos, carriles bici, etc.), con 70,9 M€ (García Reig 2015). En conjunto, además del 5% del Fondo previsto en el Reglamento, la Administración General del Estado Español añade un 2,5% adicional del FEDER a proyectos urbanos singulares, dentro del OT4¹⁶⁵.

Así, se plantean tres tipos de actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible: las actuaciones integradas en entornos urbanos delimitados¹⁶⁶; las actuaciones singulares en el ámbito de la economía baja en carbono¹⁶⁷ y las actuaciones apoyadas por las comunidades autónomas. Es decir, se cuenta con importantes recursos europeos para invertir en las ciudades¹⁶⁸. Esta financiación puede ser el instrumento complementario que permita actuar en España, en la dirección que marca la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Revitalización urbanas, conocida comúnmente como Ley de las 3R, que veremos más adelante.

EDUSI (o estrategia DUSI) es el acrónimo de Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, cuyo modelo ha elaborado la Red de Iniciativas Urbanas (RIU). En el documento inicial se establecen los requisitos de las estrategias: no se trata de actuaciones aisladas de regeneración; la sostenibilidad es la mejora duradera de las condiciones ambientales, económicas y sociales; los proyectos y actuaciones se enmarcan en el ámbito de la estrategia; hay un concepto más flexible de área urbana y, en consecuencia, también de autoridad urbana (siendo no sólo el municipio, sino otras formas de asociación institucional).

Además, la estrategia tiene que estar alineada con los Objetivos Temáticos definidos por la Comisión Europea, conseguir una gran participación a lo largo de todo el proceso y contar con el porcentaje de cofinanciación previsto según el desarrollo de cada área:

—OT2: Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas.

¹⁶⁵

www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESPECIALES/RED/PERIODO2014_2020, búsqueda de 22/01/2016.

¹⁶⁶ Financiadas por el Eje Urbano, en municipios o agrupaciones mayores de 20.000 habitantes.

¹⁶⁷ Financiadas por el OT4, en municipios menores de 20.000 habitantes (si se presentan agrupados, la agrupación puede superar los 20.000 habitantes). En España, se gestiona a través del IDAE.

¹⁶⁸ Además de los financiados en el POCS, en el POCINT hay 38 M€ destinados a las Smart Cities. <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/DC6AD3A7-FC44-43EC-A95A-80F5DC5D5E48/134547/PreguntasFrecuentesConvocatoria.pdf>, p.11 búsqueda de 22/1/2016.

—OT4: Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.

—OT6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover eficiencia de los recursos.

—OT9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y la discriminación.

La financiación europea es del 50% en las zonas más desarrolladas y del 80% en las transitorias y en las menos desarrolladas. La Comunidad Valenciana y Galicia se encuentran entre las regiones más desarrolladas y tienen las asignaciones presupuestarias más altas de España: 118,6M€ y 118,7M€ respectivamente.¹⁶⁹

Las EDUSI se aplican a municipios o agrupaciones mayores de 20.000 habitantes. Cada estrategia, en los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes contará con un máximo de 5 M€. Si el municipio es mayor de 50.000 habitantes, percibirá por cada una un máximo de 15 M€ (a cofinanciar por la administración local; es decir, el presupuesto total de la estrategia puede llegar a los 30 M€ en las regiones más desarrolladas). Además, las ayudas europeas en el marco de EDUSI son compatibles con otras subvenciones.



Figura 26: Diagrama orientativo del desarrollo de la estrategia integrada

Fuente: (RIU 2014:5)

Como se ve en el diagrama, la participación pública y la implicación de los agentes locales en el diseño y elaboración desde la fase inicial son elementos clave. Este proceso debe hacerse a doble escala: a nivel de todo el ámbito o área urbana y a nivel de la zona concreta donde se programen las actuaciones, con objeto de implicar a la población del barrio y agentes de la zona (RIU 2014:8).

¹⁶⁹ Orden HAP/2427/2015, ya citada. Artículo 5º.

En la evaluación de la EDUSI se asignarán de 0 a 100 puntos, y la participación ciudadana y de los principales agentes económicos, sociales e institucionales se valorará con un máximo de 10 puntos: 2 por el uso de redes y páginas webs, 2 por la realización de talleres con los distintos agentes implicados, 3 por talleres transversales y 3 por recoger las conclusiones de la participación en el plan de implementación¹⁷⁰.

Además, se tendrán en cuenta los indicadores de productividad de la estrategia en el eje urbano, que están en sintonía con los indicadores de resultado del eje urbano. Se trata de evaluar con base en unas medidas numéricas, algunas de las operaciones que llevan a conseguir los objetivos esperados en cada uno de los cuatro ejes temáticos.

Como se ve, el Objetivo Temático 2, está muy relacionado con facilitar la participación con el uso de las TIC. El Objetivo Temático 9, de promoción de la inclusión y lucha contra la pobreza está directamente ligado a la función social de la regeneración urbana.

Identificación	Referencia	Indicador	Unidad de medida
<i>Objetivo temático 2: Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas</i>			
OE.2.3.3.	R025B	N.º de ciudades de más de 20.000 habitantes transformadas en Smart Cities.	Número.
OE.2.3.3.	R023M	Porcentaje de trámites y gestiones a través de Internet de Empresas y ciudadanos en ciudades que cuentan con estrategias de desarrollo urbano integradas seleccionadas.	%.
<i>Objetivo temático 4: Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores</i>			
OE.4.5.1.	R045C	Número de viajes en transporte público urbano en ciudades que cuentan con estrategias de desarrollo urbano seleccionadas.	Número de viajes/año.
OE.4.5.3.	R045D	Consumo de energía final por la edificación, infraestructuras y servicios públicos en áreas urbanas que cuentan con estrategias de desarrollo urbano integrado seleccionadas.	Ktep/año.
<i>Objetivo temático 6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos</i>			
OE.6.3.4.	R063L	Número de visitantes atraídos por las ciudades que cuentan con estrategias de desarrollo urbano integrado seleccionadas.	Número de visitas/año.
OE.6.5.2.	R065P	Superficie de suelo urbano rehabilitada en ciudades que cuentan con estrategias de desarrollo urbano seleccionadas.	Ha.
OE.6.5.2.	R065N	Número de días al año en que se superan los límites admisibles de calidad del aire, en ciudades que cuentan con estrategias de desarrollo urbano integrado seleccionadas.	Número de días/año.
<i>Objetivo temático 9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación</i>			
OE.9.8.2.	R098A	Porcentaje de personas con acceso a los servicios sociales de ámbito local ofertados, en ciudades que cuentan con estrategias de desarrollo urbano integrado seleccionadas.	%.

Tabla 17: Listado de indicadores de resultado del Eje Urbano.

Fuente: BOE A-2015-12423, pág. 108104.

¹⁷⁰ Orden HAP/2427/2015, ya citada. Anexo VI, 6.

Referencia	Indicador	Unidad de medida
<i>OT2: TIC</i>		
E016	N.º usuarios que están cubiertos por un determinado nivel de servicios públicos electrónicos de Smart Cities.	Número.
E024	Número de usuarios que tienen acceso o están cubiertos por aplicaciones/servicios de Administración electrónica.	Número de visitas/año.
<i>OT4: Economía baja en Carbono</i>		
C034	Reducción anual estimada de gases de efecto invernadero (GEI).	Teq CO ₂ /año.
C032	Reducción del consumo anual de energía primaria en edificios públicos.	kWh/año.
E001	Reducción del consumo de energía final en infraestructuras públicas o empresas.	ktep/año.
EU01	Número de planes de movilidad urbana sostenible de los que surgen actuaciones cofinanciadas con el FEDER de estrategias urbanas integradas.	Número.
<i>OT6: Medioambiente urbano y patrimonio</i>		
C009	Aumento del número de visitas a lugares pertenecientes al patrimonio cultural y natural y atracciones subvencionados.	Número de visitas/año.
E064	Superficie de edificios o lugares pertenecientes al patrimonio cultural, de uso principal no turístico, rehabilitados o mejorados.	m ² .
C022	Superficie total de suelo rehabilitado.	Ha.
<i>OT9: Inclusión social</i>		
E059	Personas beneficiadas por operaciones de regeneración física, económica y social del entorno urbano, incluidas en operaciones pertenecientes a estrategias de desarrollo urbano integrado.	Núm. personas.
C040	Viviendas rehabilitadas en zonas urbanas.	Núm. viviendas.

Tabla 18: Listado de indicadores de productividad del Eje Urbano

Fuente: BOE A-2015-12423, pág. 108113.

La primera convocatoria de propuestas EDUSI con una asignación del 70% del presupuesto total, finalizó en España el 13 de enero de 2016, y está previsto que a lo largo de 2016 se saque una nueva convocatoria con el 30% restante de la ayuda destinada en el POCS a EDUSI, en el programa operativo 2014-2020.

Muchos municipios han presentado propuestas (Molina del Segura, Zaragoza, Chiclana, Torrelavega, Madrid...). En Valencia, entre otras, se ha presentado la estrategia del Cabanyal.

3.5.5 Francia

En los años 50 el gobierno francés financió los “alojamientos de renta moderada”, **Habitation à Loyer Modéré** que eran bloques de edificios en los suburbios de las ciudades para los trabajadores franceses. Estos bloques se consideraban como un alojamiento transitorio hasta que esas familias pudieran conseguir ingresos para mudarse a una vivienda unifamiliar.

Primaba la cantidad de viviendas sobre la calidad y, aunque se trataba de viviendas amplias, eran de mala calidad constructiva y estructural (Fijalkow 2015).

Esa época coincidió con la llegada de muchos inmigrantes procedentes de Argelia a los arrabales de las grandes ciudades (París, Lyon, Grenoble, Marsella). Argelia era un departamento francés desde 1946 y, por tanto, el traslado no suponía problemas de visado. La falta de vivienda social hizo que se organizaran en chabolas.

Entre los años 1964-1974, se utilizó el término **Métropoles d'Équilibre** para designar a una ciudad o conjunto de ciudades cuya importancia regional les ponía en condiciones de jugar un papel clave en la ordenación y planificación del territorio en Francia, haciendo de contrapeso económico y demográfico a la hipercentralidad parisina¹⁷¹. Algunos autores (Couch et al. 2003) consideran que con esas designaciones comenzó la política urbana nacional orientada a la regeneración. En 1964, el Comité interministerial para la ordenación del territorio designó las ocho primeras metrópolis de equilibrio (Lyon-Sant Étienne-Grenoble, Aix-Marsella, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint Nazare, Estrasburgo y Nancy-Metz), a las que siguieron otras cinco "asimiladas" en 1973. La condición de metrópoli de equilibrio no aportaba ningún estatus jurídico, pero servía de marco a la intervención de los poderes públicos.

En los años 70, los moradores iniciales de los bloques de los años 50 se fueron yendo a viviendas unifamiliares, como se había previsto, dejando libres los edificios que empezaban a mostrar ya síntomas de decadencia. Además, como se habían pensado como solución provisional para personas que se pasaban la mayor parte del tiempo en su trabajo, se manifestaba la carencia de espacios públicos, equipamientos, zonas de almacenaje en las viviendas, etc. Estos bloques fueron ocupados por los chabolistas, principalmente personas en riesgo de pobreza y grupos étnicos excluidos con empleos precarios.

Ante esto, las autoridades reaccionaron con medidas centralizadas para resolver el deterioro de los edificios, pero actuando sólo sobre las fachadas. Entre 1975 y 1990 se pasó de un 10% de viviendas precarias a un 4% (Potts 2007:10). A esta operación se le llamó, a partir de 1977, **Habitat et Vie Sociale** y se puede decir que fue el primer programa de actuación en los grandes barrios de vivienda social de la periferia (Aparicio, di Nanni 2011:83).

En 1981, las revueltas en los suburbios de Lyon ocasionadas por la falta de cohesión social entre inmigrantes y otros residentes locales fueron el detonante para crear la **Commision Nationale de Développement Social des Quartiers, DSQ**. El objetivo era promover modelos innovadores de regeneración y aproximar a las autoridades locales a la resolución de los problemas, sin dejar de hacer esfuerzos

¹⁷¹ www.wikipedia.fr, búsqueda de 08/11/2015.

centralizados a nivel estatal. El programa DSQ tenía un enfoque de regeneración física del stock construido, pero también una visión humanista que asumía la dimensión social, de educación, empleo, etc. Se extendió mucho desde 1984 hasta 1988.

En 1983, el presidente Mitterand introduce un nuevo proyecto de regeneración física de viviendas, llamado **Banlieu 1989** liderado por los arquitectos Roland Castro y Michel Cantal-Dupart. No llega a funcionar porque se invierte, sobre todo, en el cambio de imagen sin entrar a los problemas sociales, de empleo, etc., con lo que las causas de degradación se mantienen. Sólo tuvo éxito en los barrios donde no había problemas sociales, según afirma (Potts 2007:12) siguiendo a Storper.

En 1988, el programa DSQ dio lugar al nuevo **Developpement Social Urbain, DSU**, con un objetivo más concreto de integrar los barrios deprimidos en la vida normal de la ciudad y formalizar un contrato entre autoridades locales y estatales para conseguirlo. Se puso el foco en el crecimiento económico.

El resultado de esos dos programas fue desigual: en algunos barrios, la designación de zona DSU aún estigmatizaba más la condición del mismo, según dicen Green et al (2001)¹⁷², citado en (Potts 2007:10) y el enfoque tan económico dejaba directamente fuera otros problemas que estaban en la raíz del deterioro.

Aunque habían aparecido en los 70, durante los 80 se desarrollaron las “autoridades de barrio”, **Régies de Quartiers**, asociaciones benéficas que involucraban a los vecinos en la gestión de su barrio. A través de distintas agencias, alianzas entre instituciones, etc., se procuraba contratar a los residentes locales para proveer y gestionar los servicios, aportando formación adicional si era el caso. Los **Régies de Quartiers** eran iniciativas de abajo-arriba que surgían de lo local (incluidas las autoridades locales), aunque dependían de los fondos estatales y municipales.

En 1988 se crea el **Conseil National des Villes**, que prepara el camino a la creación, en 1990, del primer **Ministerio de la Ciudad**. En 1994, se introduce un nuevo procedimiento, los **Grands Projets Urbains (GPU)** para la regeneración de 13 barrios particularmente difíciles en Marsella, Nantes, Dreux, etc.¹⁷³, incluyendo

¹⁷² Green, H. et al. (2001). “An Experiment in French urban policy: Evaluation and Reflection on the Implementation of the Zones Franches Urbaines”. *Planning Theory and Practice*, vol 2, issue, p. 53-66.

¹⁷³ <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/geoconfluences/doc/territ/FranceMut/popup/VilleGlossaireSigles.htm>, búsqueda de 5/11/2015.

la demolición de viviendas. Se trataba de proyectos fundamentalmente de mejora física.

Por entonces, se empieza a consolidar el concepto “Política de la Ciudad”, “*Politique de Ville*”. Se trata de combinar e integrar las políticas de los diferentes ministerios y niveles de gobierno, con un planteamiento de cooperación que se formaliza a través de un contrato.

Los cinco ejes sobre los que se articula la Política de la Ciudad son: mejorar las condiciones de vida de los habitantes a través de la transformación de los barrios degradados y una política de demolición/reconstrucción de viviendas; favorecer el desarrollo económico y el acceso al trabajo; prevenir la delincuencia y desarrollar el sentido de ciudadanía, con apoyo al asociacionismo; prevenir el abandono escolar y promover la igualdad de oportunidades con políticas educativas de integración y, finalmente, mejorar la prevención y el acceso a la salud.

1989, *Contrat de Ville*. El Contrato de Ciudad se trata de un contrato entre el Estado y las administraciones locales para realizar programas con el objetivo de reintegrar a los habitantes de los barrios marginales en la vida de la ciudad. Es uno de los primeros instrumentos utilizados por el gobierno francés en la segunda etapa de Políticas de la Ciudad, en la que intenta afrontar los problemas de los barrios a escala ciudad y no desde dentro del barrio. Ha tenido mucha influencia en la regeneración urbana en otros países, como el Reino Unido. Como veremos más adelante, sigue en vigor en 2015, con otras características.

Unido al Contrato de Ciudad, a finales de los 90 se introduce la creación, en los seis meses posteriores a la firma del mismo, de un sistema de gestión urbana de proximidad (*Gestion Urbaine de Proximité*). El objetivo es “tratar de poner en marcha un planteamiento coherente de voluntariado entre los diferentes servicios urbanos públicos o privados y formas innovadoras de delegación para mejorar la calidad de vida de los residentes, tanto en el día a día como en el largo plazo”(Aparicio, di Nanni 2011:92)¹⁷⁴.

En 1996, la **Ley nº 1996-987, *Loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville***, ley relativa a la puesta en práctica del pacto para dar impulso a la

¹⁷⁴ Los actores principales de esa gestión urbana de proximidad son: el Estado (garante de la cohesión social y de la política de vivienda); el arrendador social, que ofrece viviendas sociales en alquiler y es el responsable de la gestión y mantenimiento de esos inmuebles y de sus áreas comunes asociadas; las entidades locales que gestionan instalaciones, servicios e infraestructuras y los departamentos, de los que depende la acción social y el acompañamiento a las familias.

ciudad, define en su artículo 1¹⁷⁵ la *politique de la ville* como: “una política de la ciudad y de desarrollo social urbano, guiada por el Estado y las entidades territoriales en el respeto de la libre autonomía de estas últimas, según los principios de descentralización y en el marco de la política de ordenación del territorio, (...) que tiene por objetivos luchar contra los fenómenos de exclusión en el espacio urbano y favorecer la inserción profesional, social y cultural de la población que habita los “*grandes ensembles*” o los barrios de hábitat degradado. A este fin, se derogan algunas disposiciones del derecho común para compensar las dificultades económicas o sociales de las **zones urbaines sensibles**, de las **zones de redynamisation urbaine** y de las **zones franches urbaines**.”

Las zonas urbanas sensibles (ZUS) son aquellas áreas urbanas caracterizadas por la presencia de los llamados “*Grands Ensembles*” (grandes conjuntos residenciales de vivienda social construidos entre los años 1950-1970), por barrios con viviendas degradadas o bien por barrios con fuerte desequilibrio entre la población y el trabajo¹⁷⁶.

Las zonas de redinamización urbana (ZRU) son zonas urbanas sensibles con dificultades derivadas de los altos niveles de desempleo, elevada proporción de no graduados y baja capacidad física municipal¹⁷⁷.

Las zonas francas urbanas (ZFU), aparecen en la Ley nº 1996-987, y se definen como aquellos barrios de más de 10.000 habitantes situados dentro de una ZRU y considerados como los más desfavorecidos de la geografía prioritaria de “la Política de la Ciudad”.

Cuatro decretos de 1996 fijaron las ZUS, las ZRU y las ZFU, así como el índice sintético para su selección a nivel nacional. Las ZRU se benefician de determinadas medidas fiscales y de subvenciones; se identifican por el número de menores de 25 años, el porcentaje de jóvenes no titulados, el índice de ocupación y la renta per cápita (Aparicio, di Nanni 2011:85). Las ZFU tienen como objetivo crear empleo para combatir la exclusión social y son áreas en las que se prevén desgravaciones fiscales para la pequeña empresa, con el fin de fomentar su

¹⁷⁵ Este artículo ha sido derogado por la Loi nº 2014-173 du 21 janvier, de 2014, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, en su artículo 29(V).

¹⁷⁶ Art.42 de la Loi nº 1995-115 du 4 février 1995, d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire, LOADT. Artículo modificado por la Loi nº 2009-1673 du 30 décembre 2009, art. 2 (V) y por la Loi nº 2014-173 du 21 janvier de 2014, art. 21.

¹⁷⁷ Definida en la misma ley, nº 1995-115.

actividad¹⁷⁸. Todas ellas cuentan con financiación de la Caisse de Dépôts, como se ha visto anteriormente.

En 2015, hay 751 ZUS, que suponen 4,7 millones de habitantes, un 7,5% de la población francesa; 416 ZRU, algo más de la mitad de las ZUS, con 3,2 millones de habitantes y un 5% de la población y 100 ZFU, con 1,4 millones de habitantes, y un 2% de la población¹⁷⁹.

Desde los años 90, continúan las políticas en las **Chartes d'objectifs**; después se hicieron las redes de ciudades, **Réseaux de Villes**; las actualizaciones de los **Contrat de Ville**, con muchas medidas sociales, a veces unidos a los **Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire, Grands Projets de Ville y Opérations de renouvellement urbain** (Couch, Fraser 2003:4).

2000, Ley nº 2000-1208, **Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains** (SRU).

En 2000, la ley relativa a la solidaridad y la renovación urbana, modifica ampliamente el derecho urbanístico y de vivienda en Francia. Sus puntos más importantes son la exigencia de solidaridad, el desarrollo sostenible y el refuerzo de la democracia por la descentralización; lo más novedoso es la obligatoriedad de disponer de un 20% de viviendas sociales¹⁸⁰.

La Ley SRU no promueve una nueva estrategia de regeneración urbana pero proporciona nuevas herramientas para fortalecer la acción en los barrios más desfavorecidos con: los mecanismos ya mencionados (ZUS, ZRU, ZFU), el impulso a la construcción de viviendas sociales, la perspectiva supramunicipal en el planeamiento y en las políticas, utilizando los instrumentos vigentes: *Contrat de Ville, Grands Projets de Ville*, etc.

2002, Ley nº 2002-276, **Loi relative à la démocratie de proximité**. Con gran preocupación por la participación pública en la gestión de los servicios y programas locales.

Un instrumento para promover la participación es el **Conseil de Quartier**, que ya existía antes, pero con esta ley se hace obligatorio para los municipios de más de

¹⁷⁸ Los beneficios consisten en cinco años de exención total de contribuciones sociales y en los impuestos de la actividad de la empresa (Aparicio, di Nanni 2011:88).

¹⁷⁹ www.onzus.fr/presentation/les-quartiers-de-la-politique-de-la-ville, búsqueda de 8/11/2015.

¹⁸⁰ Esta cifra pasa al 25% en 2013, con la Ley relativa a la movilización del suelo público en favor de la vivienda y el refuerzo de las obligaciones de producir vivienda social, conocida como Ley Duflot.

80.000 habitantes. El consejo de barrio se elige por tres años y está formado aproximadamente¹⁸¹ por 18 personas: 6 miembros elegidos (entre ellos dos concejales), el alcalde (en razón de su cargo), 8 residentes (4 de ellos votados por internet y los otros son representantes de los jóvenes, de los ancianos y del consejo socio-económico local), 3 representantes económicos (nombrados por el equivalente a la cámara de comercio), 1 representante de las asociaciones. En 2006, los Consejos de Barrio podían decidir los proyectos de inversión de hasta 152.500 € y otros proyectos hasta 15.250€ al año (Potts 2007:25); no hemos conseguido información sobre la cifra actual.

2003, Ley nº 2003-710, *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, conocida como Ley Borloo.

La Ley de orientación y de programación para la ciudad y la renovación urbana quiere disminuir la brecha entre barrios desfavorecidos y el resto del país, a través de un ***Programme National pour la Rénovation Urbaine*** (PNRU) que prevé para la década 2004-2015 una oferta de 250.000 viviendas sociales nuevas en ZUS; la rehabilitación de 400.000 viviendas sociales y la conversión de otras 400.000 alojamientos en vivienda social además de —si se necesitara por cuestiones de antigüedad o inadaptación a la demanda— la demolición de 250.000 viviendas¹⁸².

Se crea la Agencia Nacional de Renovación Urbana para la implementación del Plan (***Agence nationale de rénovation urbaine, ANRU***). La Agencia se ocupa de la financiación de los proyectos de regeneración: recibe los fondos estatales y de sus organismos (contribuciones presupuestarias de las diferentes agencias propietarias de las viviendas sociales, de la *Caisse des Dépôts* y de la *Caisse de Garantie du Logement Locatif Social*) y los distribuye entre los proyectos propuestos a nivel local y regional. Por tanto, el ANRU se ha convertido en interlocutor único para las entidades locales y los organismos públicos y privados que desean realizar intervenciones de renovación urbana en las ZUS.

¹⁸¹ Puede haber variaciones en las distintas municipalidades.

¹⁸² Ley nº2003-710, Capítulo II, Artículo 6, modificado por la Ley nº 2014-173, art.3.

A nivel global, las cifras del PNRU eran las siguientes: 490 barrios renovados; 397 acuerdos firmados; 4 millones de habitantes beneficiados; 12,35 billones€ de subvenciones del ANRU, más de 47 billones € de inversión. A 14 de diciembre de 2014: más del 90% del programa terminado; 7,6 billones€ invertidos desde el inicio del programa; 340.000 viviendas rehabilitadas y 141.000 viviendas nuevas; 200 barrios terminados o a punto de terminar su regeneración.

<http://www.anru.fr/index.php/fre/Programmes/Programme-National-pour-la-Renovation-Urbaine>, búsqueda de 8/11/2015.

La participación económica del ANRU en los proyectos se determina en función de la situación financiera de las comunidades locales, pero suele estar en torno a un 30% del coste total de la intervención (Aparicio, di Nanni 2011:90).

A raíz de esta ley también se creó el **Observatorio Nacional de las ZUS** (ONZUS), con el objetivo de medir la evolución de las desigualdades sociales, las diferencias de desarrollo urbanos en las ZUS, y la evaluación de las medidas específicas llevadas a cabo.

2005, Ley nº 2005-32, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*. Aborda de manera conjunta los grandes problemas que dificultan la cohesión social y se articula en veinte programas alrededor de tres cuestiones: empleo, vivienda e igualdad de oportunidades. No está dirigida a los barrios más deprimidos, pero incluye dos medidas para ellos: la reforma de la *Dotation de la Solidarité Urbaine* (se aumenta la ayuda estatal en 120 millones de €¹⁸³ para las zonas más pobres) y la creación de 750 *Équipes de Réussite Educative* (equipos de mejora educativa: profesores, trabajadores sociales, psicólogos, entrenadores, etc.) que ayuden a combatir el fracaso escolar en esas zonas.

2006, *Contrats urbains de cohésion sociale* (Cucs).

Sucedan en marzo de 2006 a los Contratos de Ciudad y entran en vigor a comienzos de 2007. Se firman entre el Estado y las colectividades territoriales (alcalde, prefecto del departamento y de la región), para promover el compromiso para la acción concertada que lleve a mejorar la vida de los habitantes de barrios con dificultades no clasificados como ZUS.

Los Contratos (Cucs) definen un proyecto de desarrollo con acciones en cinco campos prioritarios: hábitat y calidad de vida, empleo y desarrollo económico, educación, ciudadanía y prevención de la delincuencia, salud.

Aunque se firmaron inicialmente por 3 años, 2007-2009, han permanecido en vigor hasta diciembre de 2014¹⁸⁴.

En **2006** se crea la *Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances* (ACSÉ) Agencia Nacional para la Cohesión Social y la igualdad de oportunidades, que se ocupa de coordinar a nivel central las operaciones realizadas en el ámbito local, en el campo de la inclusión social de la regeneración urbana. Como la ANRU en la regeneración "física", la ACSÉ también se encarga de

¹⁸³ www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-18-janvier-2005-programmation-pour-cohesion-sociale.html, búsqueda de 7/11/2015.

¹⁸⁴ www.onzus.fr/presentation/les-quartiers-de-la-politique-de-la-ville, búsqueda de 8/11/2015.

la financiación de los CUCs y de las actuaciones en el marco del programa europeo URBACT¹⁸⁵.

2008, *Plan Espoir Banlieus*.

Es el plan que lanza en febrero de 2008 el gobierno Sarkozy, para reducir las diferencias estructurales entre los barrios y reforzar la igualdad de oportunidades. Va dirigido a 215 barrios prioritarios y se concentra en empleo, enseñanza, transporte seguridad y financiación de las iniciativas locales. Supone un cambio radical frente al marco de la Ley Borloo: las agencias (ANRU y ACSÉ) ceden el protagonismo a los ministerios implicados, que deben incluir en sus planes ordinarios estas medidas. Se procura mejorar la gobernanza reforzando los consorcios entre ayuntamientos y asociaciones locales. La principal medida en empleo es la aparición de los *Contrats d'autonomie* para jóvenes entre 16 y 25 años residentes en los CUCs: se trata de prestar formación y acompañamiento con un salario de 300 €/mes hasta que el joven obtiene un empleo de al menos 6 meses. El objetivo inicial era de 45.000 colocaciones en el trienio 2008-2011 y a 1 de julio de 2009 se habían firmado 10.710 contratos (Aparicio, di Nanni 2011:107).

2014, Ley nº 2014-173, *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, de 21 de febrero. En el Título 1 habla de la política de la ciudad, derogando o modificando muchos aspectos de las leyes anteriores (1996, 2003, etc.) y centrando la política de la ciudad en la cohesión urbana, la solidaridad nacional y local hacia los barrios desfavorecidos y sus habitantes. Establece un nuevo Programa Nacional de Renovación Urbana (*Nouveau programme national de renouvellement urbain, NPNRU*), el nuevo Contrato de la ciudad y el Consejo ciudadano.

En **2014**, el **Decreto nº2014-1750** de 30 de diciembre de 2014, fija los barrios prioritarios de la política de la ciudad en los departamentos metropolitanos. Entró en vigor el 1 de enero de 2015.

Se trata de 1.278 barrios en toda Francia. La mayor concentración está alrededor de las ciudades grandes: 65 en Marsella y alrededores; 91 en el departamento 59, Norte, alrededor de Cambrai; 43 alrededor de Lyon; 20 en París, pero un total de 272 si se cuentan los siete departamentos limítrofes con París, conocidos como "*Île de France*". A partir de la Ley nº 2014-173, se establece un nuevo programa de Contrats de Ville (2015-2020) dirigidos a las zonas prioritarias establecidas en el Decreto de 2014, que suceden a los CUCs y que se insertan en un marco integrado

¹⁸⁵ <http://www.lacse.fr/wps/portal/internet/acse/accueil/nosdocuments>, búsqueda de 13/11/2015.

que tiene que tener en cuenta a la vez las cuestiones de desarrollo económico, urbano y de cohesión social. Se han firmado antes de 30 de junio.

Los Contratos de la Ciudad se sustentan en tres pilares:

- El desarrollo de la actividad económica y el empleo: integra medidas para favorecer la creación y desarrollo de empresas, sostener el comercio de proximidad y la artesanía (se pretende asegurar un 20% de contratos bonificados y ayudas para los jóvenes de los barrios).
- La cohesión social: prevé medidas de apoyo a equipamientos sociales, culturales, deportivos, etc. y ayudas complementarias en educación, sanidad y justicia.
- Las condiciones de vida y la renovación urbana. Los contratos programan la creación de equipamientos, la movilidad dentro del parque residencial, la instalación de nuevas actividades en el barrio, operaciones de transformación del barrio y de mezcla social en los territorios insertos en el nuevo programa nacional de renovación urbana (NPNRU). Las nuevas disposiciones prevén que todos los dispositivos (contrato, planes) sean concebidos y pilotados en asociación con los ciudadanos afectados. Para eso se crean consejos ciudadanos¹⁸⁶ que sirven de lugar de intercambio entre los habitantes, transfieren experiencia, aseguran su representación en todas las instancias del contrato y constituyen un espacio que permite poner en valor las iniciativas.

Estos contratos pueden firmarse por el Estado y los departamentos o regiones (suelen tener escala intercomunal) y también por otras instituciones: la Caisse des Dépôts, los organismos propietarios de alojamientos sociales, las sociedades de economía mixta, etc., según indica el artículo 6 de la Ley nº 2014-173.

Para terminar este apartado, vamos a París y su proyecto Grand Paris que, desde 2003, concentra un tercio de los proyectos de regeneración urbana en Francia (Cardinal et al. 2013).

Las intervenciones en París son muy variadas y no todas están insertas en programas sociales, o de regeneración de barrios desfavorecidos.

El Pabellón del Arsenal de París muestra, desde 2011, la exposición permanente "*Paris, la métropole et des projets*". Se trata de una exposición con una maqueta

¹⁸⁶ Cfr. Artículo 7 de la Ley nº 2014-173.

interactiva-digital de 37 m², videos, planos, que permite conocer en profundidad los distintos planes y proyectos anteriores y en marcha¹⁸⁷.

Hay intervenciones en las que se quiere “borrar para recrear” (p.ej., cubrir la vía periférica y ganar ese espacio; soterrar algunas vías como la N13). Aquí mostramos las propuestas para peatonalizar parte del eje mayor Neully sur Seine-La Défense (que continúa con los Campos Elíseos). En otras ocasiones se quiere intervenir en la zona de Île de France para crear *clusters* de excelencia, por su vocación científica y tecnológica. Es el caso de Paris-Saclay. Además, hay “Arquitecturas mayúsculas”, emblemáticas, que se convierten en icono, revalorizan una zona y atraen actividad y personas, como la Canopea en el antiguo Forum des Halles (inaugurada en abril de 2016), la Filarmonía II junto a la Filarmonía I y el conservatorio o la Fundación Louis Vuitton en el Bois de Boulogne.

¹⁸⁷ A continuación se muestran imágenes de la exposición y de algunos edificios singulares, tomadas personalmente en agosto de 2015.



En París también se están renovando muchos barrios a través de las ZAC (*Zone d'aménagement concerté*)¹⁸⁸ Por centrarnos sólo en una, estudiaremos visualmente la de la Gare d'Austerlitz.

La ZAC de la *Gare d'Austerlitz* sigue el proyecto de Jean Nouvel. El barrio de Austerlitz se sitúa entre la Estación ferroviaria de Austerlitz la avenida Pierre Mendès France, el boulevard Vincent Auriol y las vías del tren. El proyecto imagina el barrio como un balcón urbano por encima de las vías, creando desde la avenida una serie de transparencias sobre el dominio histórico de Pitié-Salpêtrière. Las obras están en marcha en 2015¹⁸⁹.

Resumiendo lo que hemos visto en Francia, podemos decir que la regeneración tiene un marcado objetivo social (que no siempre se consigue), por comparación con el objetivo físico o económico de la regeneración en el Reino Unido.

¹⁸⁸ Definición de ZAC, del artículo L311-1 del Código de Urbanismo: “*Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Sont toutefois créées para le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunal compétent, les zones d'aménagement concerté réalisés à l'initiative de l'État, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.*”

¹⁸⁹ <http://www.parismetropole2020.com/web/index.php?center=48.8315544628,2.37500269118,11&version=anru.fr#>, búsqueda de 14/08/2015.



3.5.6 Holanda

En este apartado veremos a la vez, cómo afronta Holanda la regeneración física y los problemas derivados de la desigualdad social, que también son parte de la regeneración urbana.

Holanda, al contrario que Francia, tiene una larga tradición de políticas urbanas y territoriales descentralizadas. Es decir, las autoridades locales han sido siempre corresponsables en la formulación e implementación de los planes urbanos.

Sólo después de la II Guerra Mundial el gobierno central asumió un papel ejecutivo en todas las esferas de la vida política (incluyendo las políticas de vivienda, de regeneración urbana y de planificación territorial), por la situación de emergencia creada tras el conflicto. Sin embargo, después de la reconstrucción y renovación masiva de esos años —que sólo pretendía aumentar o mejorar rápidamente el parque de viviendas disponible—, las autoridades locales volvieron a ganar terreno y a compartir la responsabilidad en materia urbana (Colantonio, Dixon 2011:172).

Junto a la recuperación “física” del país, Holanda entró un proceso de continuo crecimiento económico hasta los años 70. La sociedad estaba dividida en diferentes subculturas ideológicas y religiosas, con representantes a nivel nacional, y el gobierno central garantizaba la igualdad de acceso a los servicios a todas las minorías y, por tanto, su financiación. Esto explica por qué el gobierno central siempre ha estado tan pendiente de la situación económica de las ciudades tratando de promover su crecimiento.

En esos años, los conflictos que podían surgir como consecuencia de la diversidad cultural y social se pacificaban a través de la negociación, a nivel estatal. Por eso, la historia de Holanda sólo se entiende sabiendo su trayectoria de cooperativismo, siguiendo a Lijphart, 1982, citado en (Uitermark 2003:537).

Desde los años 60, la política urbana a nivel nacional ha tendido a promover el crecimiento compacto, para frenar el consumo de suelo (es lógico en un país tan pequeño y tan poblado). Esto ha conducido directamente a explorar las posibilidades de los centros de las ciudades y ha favorecido las operaciones de regeneración urbana.

El periodo de reformas neo-liberal de 1982 en adelante, llevó a unas políticas que acentuaron la marginalidad de algunos grupos más desfavorecidos. En

consecuencia, mientras la economía crecía y se recuperaba, algunos barrios se degradaban, como dicen van Kempen et al., 1992, recogido en (Uitermark 2003:539). Esta tendencia se frenó en 1990 con el cambio a un gobierno de democristianos y laboristas que prestaban más atención a los problemas sociales.

Este gobierno reinventó las tradiciones de corporativismo y pacificación con lo que llamaron “el modelo *polder*”, aunque no lo llegaron a implementar del todo.

Así, según recoge Beaumont en 2003, se diseñó un “Programa de Renovación Social” para inducir a un mayor sentido de responsabilidad compartida entre los habitantes de barrios marginales y para promover la interacción social entre diferentes grupos étnicos y sociales.

Durante esa época, las políticas sociales conducen a un periodo de transición en las políticas urbanas, caracterizado por:

- un fuerte énfasis en la autonomía local (los ayuntamientos formulan sus propios programas de usos del suelo y vivienda, proporcionan al gobierno central los datos económicos e informan de los resultados obtenidos. mientras el gobierno central provee fondos y orientación)¹⁹⁰;
- cooperación (de las agencias gubernamentales con los segmentos de la sociedad civil, con idea de establecer redes de gobernanza) y
- regeneración de las ciudades (los aspectos sociales y económicos se consideran al menos tan importantes como los físicos).

En 1994, el nuevo gobierno de coalición tripartito hizo cambios en las políticas urbanas, atendiendo la petición de las cuatro grandes ciudades preocupadas por los problemas causados por los barrios marginales y degradados. Así, la preocupación primaria no era mejorar la calidad de vida de los barrios más pobres, sino fortalecer la posición (imagen de marca) de las ciudades con esos barrios. Esto dio lugar al *Big Cities Project* (*Grotestedenbeleid* en holandés) y explica por qué, a veces, las medidas no beneficiaban a las minorías o grupos desfavorecidos (Uitermark 2003:539, Lees 2008:2455). Otros autores (Couch, Fraser 2003:4, Braun et al. 2007:26) ven en el *Grotestedenbeleid* la primera política nacional urbana de carácter explícitamente comprensivo.

¹⁹⁰ Puede decirse que las políticas urbanas se formulan e implementan en los dos principales niveles de gobierno. El central (representado por el Ministerio de Vivienda, Planeamiento y Medioambiente), responsable del planeamiento territorial, coordinador de los proyectos de importancia nacional, desarrollador de herramientas legales de colaboración con las autoridades municipales y el sector privado, y soporte económico. Y el local de los municipios, que ha cobrado más fuerza en los últimos años, llegando incluso a sobrepasar a las autoridades provinciales.

El gobierno de coalición puso de moda el “*polder*”, que reflejaba el compromiso continuo de los grupos sociales para pacificar los conflictos a través de la cooperación y el mutuo acuerdo. Delfsen lo define como un sistema de solidaridad organizada que es sostenido por una cultura de cooperación (Uitermark 2003:537). Pero este sistema está amenazado a largo plazo por las desigualdades entre los grupos, el coste elevado de la participación pública y la exclusión de la negociación a segmentos grandes de la población.

El proyecto de las grandes ciudades, *Grotestedenbeleid* es un programa caracterizado por una mayor disposición de fondos para resolver los problemas que todavía afectaban a las principales ciudades holandesas desde el periodo post II Guerra Mundial: mejorar la calidad de vida; una mayor integración de las diferentes políticas (la revitalización de los barrios degradados se consideraba parte de una estrategia nacional de desarrollo) y un refuerzo de la coalición entre autoridades locales y gobierno central que ya existía (Priemus et al. 1997:677-679, Dekker, van Kempen 2004:111, Colantonio, Dixon 2011:172).

El objetivo más importante de GSB (*Grotestedenbeleid*) era reducir la carga de las instituciones dedicadas al urbanismo y asignarles un nuevo papel como creadores de riqueza. En consecuencia, el desarrollo socioeconómico de los barrios marginales y el de la nación se unían como si de un todo se tratase, aumentando la interdependencia entre los agentes a nivel local en esos barrios y los actores a escala nacional. Esto condujo a muchas iniciativas de gobernanza a nivel de barrio, con objetivos específicos o más generales y a la cooperación entre diferentes partes y sectores (público, privado, etc.).

A la larga, también estas políticas se mostraron problemáticas. Se quería conseguir la cohesión social, procurando la mezcla social en los barrios degradados. Para el ministerio, tener mucha vivienda social en un barrio podía ser la causa del declive del mismo; por tanto, reestructurar el stock de vivienda mediante la demolición y la venta de nuevos inmuebles recalificados, podía ser una posibilidad para prevenirlo (Uitermark 2003:532). No hay que olvidar que el mercado de la vivienda en Holanda es peculiar, pues hasta ese momento, la mitad de las viviendas pertenecían a corporaciones públicas de vivienda, que las alquilaban a todos los estratos de la sociedad (Lees 2008:2455).

La reestructuración propuesta estaba orientada a mejorar la calidad de vida y conseguir un mayor porcentaje de viviendas en régimen de propiedad (ocupadas por sus dueños). Se suponía que esta medida llevaría a personas que ascienden socialmente a quedarse en el barrio y atraer a otras personas con más ingresos. Esta política intentaba estabilizar el estatus socioeconómico de determinados barrios, atrayendo algunas familias ricas, pero no hay evidencia de que esos

medios sirvan para esos objetivos. De hecho, había detractores de este tipo de políticas (Musterd, Deuloo, Ostendorf, Klien hans, Kesterdorf) y defensores (Vermeijden, Priemus y van Kempen) (Uitermark 2003:533). Otros autores (Van Boxmeer, Van Beckhoven 2005:7), señalan en positivo el énfasis que las políticas de GSB daban a la “ciudad completa”, que colmaba las expectativas de los ciudadanos, las empresas y los turistas. De alguna manera, se trataba de crear una marca de ciudad.

La política de *Grotestedenbeleid*, está basada en una aproximación integrada e intersectorial a los tres “pilares” tradicionales de la sostenibilidad urbana: el económico, el físico y el social.

Además, contaba con un instrumento de financiación, el ISV, Presupuesto para Renovación Urbana, con recursos para un periodo de cinco años. Los ayuntamientos capaces de crear consorcios con agentes públicos y privados eran los prioritarios a la hora de acceder a esos fondos.

Aunque la idea inicial de 1994 era enfocar el programa *Grotestedenbeleid* a las cuatro ciudades más grandes de Holanda (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht y La Haya), con el tiempo se ha extendido a 27 municipios de tamaño medio, siendo el instrumento clave de la política urbana.

Se puede decir para concluir que, a partir de los 90, la política de aproximación a la regeneración urbana más basada en los aspectos físicos y económicos se ha ido abandonando en función de un nuevo modelo integrado que incluye (Colantonio, Dixon 2011:173):

- Una visión urbana estratégica (de más amplio y largo alcance).
- Consortios entre el gobierno central, las autoridades locales y los actores privados.
- Una nueva aproximación al renacimiento urbano, más allá de la rehabilitación de viviendas y la mejora medioambiental, incluyendo la integración de los sistemas de transporte, la mejora del diseño y de la gestión. Esto lleva a la competitividad.
- La creación de centros de conocimiento y transmisión de buenas prácticas en regeneración urbana a nivel nacional, como el KEI (*Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing*).

El Programa *Grotestedenbeleid* se implementó en tres etapas hasta 2009. Desde 2007 se completó con el programa *Wijkaanpak*, que tenía un enfoque de aproximación integrada basada en el lugar (*place-based approach*) y cuyo elemento nuclear era un impuesto obligatorio para todas las empresas

inmobiliarias en Holanda. Esta contribución permitía inversiones y desarrollo de iniciativas en las zonas más degradadas. Según EUKN (*Europe's Urban Knowledge Platform*) de esta manera, se consiguieron 2.500 millones € de la industria de la construcción de viviendas y 300 millones € de fondos públicos para la implementación del programa. Primero se financiaron 40 barrios y luego otros 34, entre 2008-2010, con una inversión de 60 millones € de fondos públicos¹⁹¹.

3.5.7 Alemania

Después de la II Guerra Mundial, varios países europeos pero especialmente Francia y Alemania están muy necesitados de nuevas viviendas. La crisis provoca fuertes intervenciones del estado: congelación de rentas, generosos subsidios para la construcción y expropiación de tierra, materiales de construcción y empresas para los proyectos estatales de construcción. Las viviendas estatales fueron requisadas por un tiempo.

Se hicieron grandes edificios con estándares mínimos, casi siempre financiados por el estado. El planeamiento cuidadoso y medioambiental era un lujo que no se podía contemplar en esos momentos. Las casas de la posguerra eran monótonas, enormes, densas y de carácter público, fundamentalmente para bajos ingresos (Power 1993:5).

En los años 60 el número de pisos empezó a aproximarse al número de hogares en el Norte de Europa, mejoraron los estándares, se descongelaron las rentas y las iniciativas públicas se quedaron en las viviendas de bajos ingresos, mientras que se reforzó la iniciativa privada.

Para hablar de la regeneración urbana en Alemania, señalamos primero algunas cuestiones características de este país, distintas de los otros estudiados hasta ahora.

Alemania es un estado federal con 16 estados (*Länder*), que tienen una posición clave: mientras el gobierno central tiene una importancia sustancial en la política de regeneración urbana, la responsabilidad de la implementación radica en los niveles regionales y locales. Las estructuras de gobernanza de la regeneración urbana son bastante tradicionales, con un buen control democrático local, pocos y

¹⁹¹ <http://www.eukn.eu/events/policy-labs/integrated-approach-in-urban-planning-and-development/policies/national-policies-and-programmes-in-the-field-of-integrated-urban-and-territorial-development/>, búsqueda de 12/11/2015.

limitados *quangos*, y participación del sector privado también controlado (Couch et al. 2011:19).

La población de Alemania lleva años estancada y, aunque se esperaba un decrecimiento desde 2011 en torno a un 0,5% (Couch et al. 2011:10), la realidad es que está aumentando tímidamente: en tres años ha pasado de 80,3 millones a 81,1 millones¹⁹² –un 0,5% más que el año anterior, con 430.000 habitantes más–, principalmente debido al aumento de la inmigración. El de 2014 ha sido el aumento más notable desde 1992, en que la población creció en números absolutos en 700.000 personas. En 2013 ya hubo un incremento de 244.000 habitantes (+0,3%) y es posible que en 2015-2016, con la acogida de refugiados de Siria y otros países de Oriente Medio que eligen prioritariamente ese destino, siga aumentando. Con estos datos, las nuevas prospecciones de crecimiento, tanto si se mantienen los flujos grandes de inmigración como si son menores, darían un ligero aumento hasta 2018 ó 2019 y luego un decrecimiento fuerte hasta 2060, llegando a una población en esa fecha de entre 68 y 73 millones de habitantes¹⁹³.

Así mismo, el envejecimiento es mayor que en otros países del entorno: en 2011, la población mayor de 60 años era de 26,8%¹⁹⁴, comparada con el 23% de Francia¹⁹⁵, el 22,59% de Reino Unido¹⁹⁶ y el 22,59% de España¹⁹⁷.

La estructura urbana de Alemania es policéntrica. Berlín tiene peso como capital, pero no impide que otras muchas ciudades sean motores de crecimiento del país y de la actividad económica, cultural e industrial. De hecho, muchas ciudades son sede de grandes compañías (en el Reino Unido y Francia se suelen concentrar en Londres o París respectivamente). De alguna manera, la descentralización en el sistema político se traduce también en la descentralización en el plano urbano.

¹⁹² Cfr. DESTATIS, datos de 31 de diciembre 2011 y 31 de diciembre de 2014.

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/Census_SexAndCitizenship.html#tab588080No1, búsqueda de 11/11/2015.

¹⁹³ Datos extraídos de los gráficos de <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/PopulationProjection/PopulationProjection.html>, búsqueda de 11/11/2015.

¹⁹⁴ https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/_lrbev01.html, búsqueda de 11/11/2015.

¹⁹⁵ http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T12F032, búsqueda de 11/11/2015

¹⁹⁶ Cfr. Prospección de la ONS-2010, Rutherford, Tom. *Population ageing: statistics*, pag. 4, Informe de 10 de febrero de 2012. Disponible en www.parliament.uk/briefing-papers/sn03228.pdf búsqueda de 11/11/2015.

¹⁹⁷

<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e244/avance/p01/10/&file=03003.px&type=pcaxis&L=0>, búsqueda de 11/11/2015.

Está muy relacionado con su historia de micro-estados, ciudades libres y ducados que caracterizaron el territorio hasta mediados del siglo XIX.

Las principales ciudades están creciendo: Düsseldorf (12%), Munich (17%), Hamburgo (13%), Frankfurt (12%) (Bel, Fageda 2007). Además, las posibilidades de empleo (también a niveles directivos), se distribuyen en las distintas regiones, creando riqueza y bienestar. De hecho, las ciudades alemanas están entre las más competitivas de Europa y ofrecen unos estándares y calidad de vida altos (Parkinson et al. 2004).

Hay pocas diferencias de crecimiento en las ciudades occidentales, pero todavía mucha diferencia con las antiguas ciudades del Este, muchas de ellas con fenómenos de decrecimiento o *shrinking cities*, como señalan (Couch et al. 2011:12) citando a Bontje, 2004, Kronthaler, 2005 y Turok y Mykhnenko, 2007.

Otra cuestión es el modo de tenencia de la casa. En Alemania no hay tradición de vivir en casa comprada. Al igual que ocurría en otros países del entorno en los años 60, cuando había carestía de viviendas: no había preocupación por la propiedad, sino por disponer de un hogar. En el momento en que esa necesidad básica está cubierta porque hay más riqueza, los ciudadanos quieren adquirir seguridad con la propiedad y crece el soporte estatal hacia la compra de viviendas (bajando impuestos, reduciendo intereses, etc.) (Power 1993:6). En las décadas recientes va siendo más habitual la compra y la proporción se va igualando, siendo en los 80¹⁹⁸ de 61%-39% (alquilada-en propiedad), en los 90¹⁹⁹ de 58%-42% (alquilada-en propiedad) y en 2000 del 55%-45% (alquilada-en propiedad) (Couch et al. 2011:13).

También es más frecuente que en Alemania se viva en pisos o apartamentos (un 67%) —según Eurostat— que en viviendas unifamiliares. Suele haber edificios de hasta 6 plantas, ocupados por varias familias, con patios interiores, usos comerciales en planta baja, y generalmente en régimen de alquiler. Se alquilan a propietarios privados o asociaciones de viviendas. Cada edificio es suficientemente grande para tomar decisiones sobre rehabilitación, renovación, conversión o demolición, sin afectar a los edificios vecinos.

En próximos capítulos se verá la comparación entre España y Alemania en algunos de estos aspectos.

Aunque hay mezcla social en el interior de las ciudades y problemas en los grandes conjuntos de viviendas sociales, el número es menor que en otros países

¹⁹⁸ Datos sólo de Alemania Occidental.

¹⁹⁹ Ya datos de Alemania reunificada.

como Francia o Inglaterra y, en general, esos conjuntos están bien construidos y mantenidos (salvo en algunos nuevos *Länder* de la antigua Alemania oriental).

Según la *European Urban Knowledge Network* (EUKN), en Alemania se pueden identificar tres periodos en las políticas de regeneración urbana, citado en (Couch et al. 2011:27). Añado un cuarto a partir del 2000:

1. Reconstrucción urbana en los años 70.
2. Renovación urbana de los 80.
3. Desarrollo urbano integrado en los años 90.
4. A partir de 2000.

Reconstrucción urbana en los años 70:

La mayor parte de la legislación y financiación de los programas de regeneración urbana en Alemania comenzó en 1971, con la Ley de Promoción de Desarrollo Urbano *Städtebauförderungsgesetz StBauFG*, y se fue integrando en las corrientes principales del urbanismo en los años 80²⁰⁰.

El objetivo de la ley era desarrollar un instrumento que no sólo permitiera a las autoridades locales el planeamiento, sino que les diera poder para la ejecución de los planes (Ganser 2011:188).

Se propuso una reorientación de las políticas urbanas como resultado de la crisis económica con el enfoque en las zonas con deficiencias estructurales: viviendas existentes en mal estado, adecuación de las viviendas alquiladas en los centros, revitalización de los barrios del interior de las ciudades en los viejos estados federales y la permanente construcción de nueva vivienda, aún a costa del abandono y descuido de los barrios con edificios viejos en Alemania del Este.

Los principios de la Carta de Atenas que habían guiado la nueva construcción contrastaban con los barrios de grandes bloques grises del Este, y se produjo un debate a nivel público profesional, etc., que llevó a prestar atención también al stock de viviendas antiguas que habían sobrevivido la guerra, pero estaban en malas condiciones.

La reconstrucción urbana se hizo con el instrumento *Flächensanierung* (reurbanización de las superficies), en las zonas previamente designadas como

²⁰⁰ La Ley fue reformulada en 1976 y añadió en 1986 un Código de Construcción, para facilitar y mejorar la planificación y el desarrollo urbano. <http://www.wissen.de/lexikon/staedtebaufoerderungsgesetz>, búsqueda de 16/11/2015.

Rückständige Viertel (barrios olvidados) y fundamentalmente consistió en la demolición de las casas anteriores a la guerra inutilizables (Couch et al. 2011:27). Si seguimos a Ganser (2011:188), el término que calificaba a las zonas necesitadas de medidas de regeneración era el más genérico de *Sanierungsgebiet* (zona de reurbanización).

Se distinguen dos tipos de intervención: la rehabilitación o reconstrucción física (para subvenir a los problemas estructurales, de edificios, etc.), y la tendente a la reincorporación al barrio, con nuevas o distintas funciones en el área (otros tipos de vivienda, equipamientos, servicios, etc.).

La ley de 1971 también preveía otro instrumento para financiar en parte las operaciones: se pedía a los propietarios de suelo que pagaran un impuesto en función de la plusvalías esperadas después de la operación, a la vez que se les permitía acceder a subvenciones públicas para su ejecución.

Este tipo de planeamiento consiguió, por una parte, involucrar decididamente al sector local (tanto público como privado) y que la especulación con los valores del suelo fuera mínima (Ganser 2011:189).

Los aspectos sociales se consideraban en la ley desde dos vertientes: la participación (las autoridades tenían que informar a todos los agentes involucrados y dialogar con ellos las soluciones de renovación propuestas para el área) y la retención de los vecinos en el barrio (asegurando vivienda adecuada a precio razonable).

De alguna manera, se puede decir que este periodo se centró en la renovación física y en la resolución del problema urgente de vivienda. Fue un periodo bueno, de gran avance aunque también tiene sus críticos que se lamentan de que el gran proceso de demolición rompió los aspectos positivos que podía haber de redes sociales, diversidad, y contribución a la actividad económica formal e informal (Couch et al. 2011:27).

Reconstrucción urbana de los 80:

El panorama anterior había cambiado: había viviendas para todos, se habían demolido algunas y se había realojado a los inquilinos, comenzaba a haber especulación en zonas mejor situadas, etc.

Por un lado, a partir de los 80, muchos okupas se encargaron de arreglar y rehabilitar las viviendas que habían quedado en pie vacías, proporcionando una alternativa de futuro para algunos barrios y, por otro, empezó a verse que las medidas de los 70, dirigidas sobre todo a barrios trabajadores, en los que se

esperaba un futuro mejor después de la reconstrucción, no estaban dando el fruto esperado.

Se produjo un cambio en el enfoque de las nuevas políticas, propugnando un estilo de “renovación cuidadoso”, que fuera más allá de los aspectos meramente físicos. El estancamiento del desarrollo demográfico, el aumento de inmigrantes recibiendo subsidios de desempleo y el alto porcentaje de ancianos y jóvenes eran características de los barrios necesitados. Se trataba de cambiar para conseguir un equilibrio social y, para eso, hacía falta encontrar nuevas formas de intervención.

Desde el gobierno también se trataba de favorecer la adquisición de la vivienda en propiedad y se orientaba en las políticas hacia el desarrollo del interior de las ciudades.

En esa época, un buen ejemplo fue la intervención en la comarca del Ruhr, que comenzó en 1984. Desde finales de los 70 estaba aumentando muchísimo el desempleo y se propusieron medidas políticas para combatir y estimular la regeneración económica del área.

Se trataba de una combinación de iniciativas de los gobiernos federal y regional, por un lado:

- Fundar cinco universidades entre los 60 y los 70;
- invertir en transporte y comunicación;

y otras de iniciativa local por otro:

- Parque tecnológico de Dortmund (uno de los más importantes de Alemania).
- Proyecto de Dortmund (estrategia económica orientada a la tecnología punta).

Se puede decir que los empleos perdidos en la industria se trataban de recuperar en el sector servicios. Bömer en 2001 se cuestionó si eso proporcionaría todos los puestos perdidos, puesto que, citando a Bade, ya había otras ciudades tradicionalmente especialistas en sector del conocimiento y la tecnología o servicios, como Munich, y no era posible reproducir ese ambiente en una vieja zona industrial en el espacio de dos décadas, citado en (Couch et al. 2011:13).

Otra operación interesante de regeneración en la misma zona, esta vez centrada en la cultura, es la de Emscher Park.

En 1989 Se lanzó el IBA Emscher Park Project, en la zona norte del Ruhr. Había sido una zona industrial, minera. La idea era regenerar la zona verde, mantener

los edificios históricos industriales, molinos, torres, etc., y alojar nuevos usos y actividades después de rehabilitarlos (viviendas, lugares de trabajo y de ocio). Los edificios se convierten en testigos de la historia. Además, se sanean con criterios ecológicos más de 350 km de recorridos de aguas residuales.

Durante el proyecto hubo críticas sobre si se hacía demasiado hincapié en la cultura y eso podía ser elitista o si sería capaz de mantenerse así en el futuro. Es decir, se cuestionaba ese modelo de sostenibilidad.

10 años después, se muestra una dimensión nueva en la regeneración urbana: el descubrimiento de la cultura como un estímulo para la regeneración, el desarrollo y el cambio, la reevaluación de la dimensión histórica (como se refleja en la financiación del programa de patrimonio urbano), y el creciente interés por las cuestiones medioambientales y ecológicas representan un avance en la teoría de la regeneración en Alemania (Couch et al. 2011:30-31).

Años después comprobamos el éxito de esas operaciones, con ciudades prósperas, pobladas a lo largo de la cuenca, que están diversificando la industria y siendo capaces de terciarizarse al tiempo.

Desarrollo urbano integrado en los años 90

La caída del muro de Berlín en 1989 y la reunificación de Alemania supuso un nuevo reto para el desarrollo urbano del país. Además, muchas industrias del Este tuvieron que hacer frente a la competitividad del mercado, sin lograrlo, dando lugar a un masivo desempleo y migración de esas regiones.

El cambio se produjo en dos direcciones: había que comprobar si los instrumentos de planificación disponibles se adaptaban a las ciudades del Este y, además, los fondos disponibles para regeneración empezaron a destinarse prioritariamente a esos nuevos estados incorporados (fondos públicos, europeos y los derivados de un nuevo impuesto llamado Recargo de solidaridad). La idea era rehabilitar los centros históricos, las viviendas sociales, recuperar el suelo vacío o abandonado, la modernización de las infraestructuras y el estímulo del desarrollo económico (Couch et al. 2011:32).

El recargo de solidaridad *“Solidaritätszuschlag”* o, comúnmente llamado *“Soli”*, es un impuesto que comenzó a aplicarse el 1 de julio de 1991 y que aumentaba hasta un 7,5% el impuesto sobre la renta según los ingresos, aunque en términos

globales se aumentó sólo un 3,75%. El dinero recaudado se utilizaría para la promoción del Este de la República²⁰¹. Inicialmente se previó para un año²⁰².

Con el Programa Federal de Consolidación (Pacto de Solidaridad) de 1993, se volvió a instaurar el recargo de solidaridad del 7,5%, a partir de 1995, al comprobar el lento progreso de los antiguos estados orientales pero, finalmente, en 1998 se redujo al 5,5%, considerándolo, sin embargo, un impuesto definitivo (se mantiene en 2015).

Según el economista Joachim Ragnitz, del Instituto *Wirtschaftsforschung Halle (IWH)*, se ha calculado que las transferencias brutas hechas a los estados del Este desde la reunificación hasta 2004 han sido de 1.250 millones de euros²⁰³. En palabras del autor, ese dinero permitiría asumir la reconstrucción de Alemania oriental aunque fuera un proceso largo. Pero la distribución de los fondos parece que respondió a otra jerarquía de necesidades: de los 1,25 billones de euros son sólo un 20%, es decir 250 mil millones de euros, se invirtieron en proyectos de infraestructura y subsidios corporativos y más de 800 mil millones de euros se destinaron al gasto social: en forma de prestaciones por desempleo, pensiones y mantenimiento de la burocracia. Como se verá en el gráfico siguiente, desde su puesta en marcha, se han recaudado más de 222 mil millones €, que suponen una buena cantidad para invertir.

La realidad es que no resultaba sencillo convertir los estados de Este en ciudades y estados prósperos. Salvo los ejemplos de regeneración urbana exitosa en Leipzig y Dresde, muchas otras ciudades de Alemania del Este se ven sometidas a problemas de desempleo por la desindustrialización, con el consiguiente éxodo de habitantes hacia otras regiones y el fenómeno consecuente de decrecimiento y pérdida de población de las ciudades (shrinking cities).

²⁰¹ Además del *Aufbau Ost*, otros autores, como Ullrich Heilemann y Hermann Rappen de la Fundación Konrad Adenauer, indican que también había otros usos previstos para el impuesto: la financiación de la Segunda Guerra del Golfo y sus consecuencias, así como el apoyo a los países de la Europa Central, Oriental y del Sudeste. <http://www.kas.de/wf/de/71.12829/>, post de 20.I.2014, búsqueda de 15/11/2015.

²⁰² Alemania. Ley de recargo de solidaridad, 1991, de 24 de junio de 1991. BGBl, 27 de junio de 1991, núm. 38, p.1318-1321. (Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz; SolZG).

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1318.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl191s1318.pdf%27%5D_1469299161948, búsqueda de 15/11/2015.

²⁰³ <http://www.brandeins.de/archiv/2004/recht-und-richtig/was-ist-eigentlich-der-solidaritaetszuschlag/>, búsqueda de 15/11/2015.

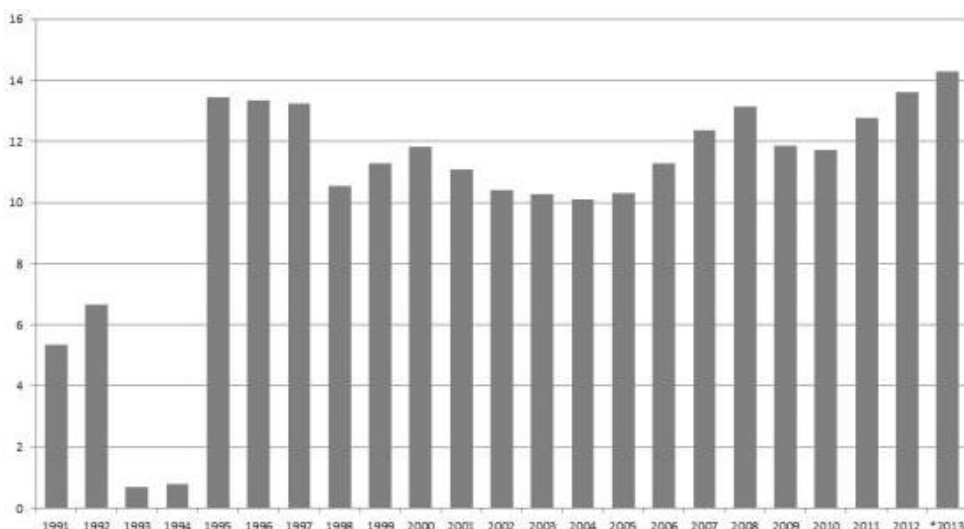


Figura 27: Ingresos por la Tasa de Solidaridad en miles de millones €
 Fuente: BMF Bundesministerium der Finanzen, 2012 (*datos de 2013 estimados)²⁰⁴

Problemas similares aparecieron en viejas áreas industriales del Oeste que, además, son desplazadas para atender prioritariamente a las del Este (Couch et al. 2011:32,43) (como se ha comentado antes en la cuenca del Ruhr).

En 1996, se empieza a hablar con claridad de que el planeamiento debe ser sostenible y no se pueden separar los aspectos económicos, ambientales y sociales. O, lo que es peor, no se pueden gestionar como si fueran cuestiones rivales. Esto conduce, en 1996, a la aparición de un **Nuevo Plan Nacional**. Éste incluía algunas cuestiones estratégicas para alcanzar la sostenibilidad: la conservación y el desarrollo de estructuras de asentamiento favorables, la mezcla de usos y la integración social, densidades mayores y protección del espacio público, fortalecimiento de los cascos históricos, conservación del patrimonio urbano, infraestructuras urbanas sostenibles, sistemas de transportes regionales y límites a la tasa de urbanización (Couch et al. 2011:31).

En consecuencia, en 1999 el Gobierno federal cooperando con los gobiernos de los *Länder*, lanzaron el Programa **Die Soziale Stadt**, cuyo objetivo era contrarrestar las amplias diferencias socio-espaciales en las ciudades, combinando las inversiones estructurales de renovación urbana (infraestructuras, viviendas) con medidas para mejorar las condiciones de vida en el distrito (empleo,

²⁰⁴ Gráfico recogido en <http://www.kas.de/wf/de/71.12829/>, búsqueda de 15/11/2015.

educación y formación), moviendo a la participación y la cooperación y, en resumen, aproximándose al desarrollo urbano desde una política integrada.

Entre 1999 y 2012, se proporcionó alrededor de mil millones de euros en ayuda financiera del gobierno federal, lo que suponía un tercio de la ayuda total al programa. Esa proporción de un tercio estatal no se sobrepasaba salvo en los programas de conservación *Stadttebaulicher* en que se podía aumentar hasta un 40% y en los de regeneración urbana en que se podía llegar hasta el 50%. La cantidad restante la ponían los municipios como copago municipal o los Länder.

Una buena parte de las inversiones se dirigió a mejorar la cohesión social y la integración de todos los grupos de población: con un trabajo en pro de una mayor justicia intergeneracional y familiar, la promoción de centros vecinales y centros comunitarios —por ser lugares donde desarrollar y fortalecer la convivencia en el barrio—²⁰⁵. Se pretendía que hubiera consorcios entre agentes públicos, privados, fundaciones civiles, asociaciones voluntarias y empresas, y se consiguió una buena involucración. Hay una gestión de barrio local, intermedia entre la ciudad y los residentes, que activa sus acciones y las coordina. En cualquier caso, la participación de los ciudadanos en el programa *Soziale Stadt* es fundamental como medida de calidad de promoción y fomento de la identidad.

Hasta 2012, se financiaron 607 áreas en 376 comunidades. En 2014 se han aumentado notablemente los fondos federales para el programa, alcanzando los 150 millones €, mientras que en 2013 eran de 40 millones €, aunque el plan del desarrollo urbano, la implementación del programa y parte de la financiación corresponde a los gobiernos regionales (*Länder*) y los municipios.

A partir de 2000

En Alemania del Este se empezaron a quedar vacías a partir de los años 90 muchas viviendas, con el consiguiente despoblamiento y perjuicio para las agencias o empresas propietarias. En el año 2000, se diseñó un plan para eliminar del mercado 300-400.000 viviendas vacías y, dos años después, como consecuencia de ese plan, el gobierno Federal de Berlín comenzó un programa, "**Stadtumbau Ost**", para reconvertir la parte oriental y, en 2004, el programa "**Stadtumbau West**" para la occidental, que incluía regiones industriales y actuaciones derivadas del envejecimiento de la población.

²⁰⁵ Estos datos y los del párrafo siguiente han sido extraídos de la web del programa. http://www.staedtebauforderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/programm_node.html, búsqueda de 15/11/2015.

Los dos programas tratan la “reconversión urbana” de las ciudades y están cofinanciados por la Unión Europea. Se implementaron en colaboración con el Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano, las autoridades del distrito y asociaciones de vivienda, comerciantes y residentes²⁰⁶.

Desde 2004 hasta 2014 inclusive, el programa aportó 749 millones € para la financiación de las medidas de desarrollo urbano. Con los recursos adicionales de las regiones y las ciudades (un total de dos tercios), se prepararon un total de 2.250 millones de € para invertir en el “*Stadtumbau-West*”. Sólo en 2014 se aportaron aproximadamente 105 millones €²⁰⁷.

El amplio rango de áreas de acción financiadas por el programa va desde la reestructuración urbana y la reutilización de suelo abandonado a la mejora del espacio público, la adaptación de infraestructuras urbanas/rurales/técnicas y culturales, la mejora y reconversión de edificios públicos o la eliminación de edificios e infraestructuras redundantes o en desuso (Couch et al. 2011:32). Se trata de problemas complejos y el éxito del programa ha sido discutido. En palabras de Kuhn y Lieberman de 2007, citadas por los autores recién referenciados, “*el dominio de los problemas del mercado de la vivienda ha supuesto una barrera para encontrar una aproximación más compleja a la regeneración*”.

La adopción de nuevos enfoques en el planeamiento de los nuevos estados del Este tuvo influencia en el conjunto del planeamiento de Alemania.

Por la configuración política del país, el estado intervenía en urbanismo sólo como garante de la igualdad de oportunidades en toda la república. Sin embargo, se vio desde los años 90 que sólo las regiones (estados) económicamente fuertes eran capaces de abordar este reto y había que repensar el planteamiento del urbanismo.

En 2006, el gobierno federal y los gobiernos regionales adaptaron un nuevo marco llamado “*Conceptos y Estrategias para el Desarrollo del Espacio en Alemania*”²⁰⁸

²⁰⁶ <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau/>, búsqueda de 15/11/2015.

²⁰⁷ Datos extraídos de la web del programa http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/stadtumbau_west_node.html, búsqueda de 15/11/2015.

²⁰⁸ “*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*”, BMVBS/MKRO (Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung und Ministerkonferenz für Raumordnung. Berlin, 2006.

(BMVBS, MKRO 2006), con tres principios clave²⁰⁹: crecimiento e innovación, asegurar los servicios de interés público y preservar los recursos y los paisajes culturales en equilibrio, en el marco de la globalización, que suponía el nuevo paradigma.

Los programas existentes *Soziale Stadt* (la ciudad social) y *Stadtumbau* (la reconversión de la ciudad) seguían siendo válidos porque tenían esa visión integrada y, de alguna manera, siguen representando el estado del arte en la regeneración urbana en Alemania (Couch et al. 2011:33). Junto a eso, hay que seguir integrando aspectos: los distintos niveles de la administración (estatal, regional y municipal), los actores del sector público, lograr un cambio hacia una mayor inversión del sector privado al que, a su vez, habría que transferirle más responsabilidades en la regeneración.

Ha sido buena experiencia el programa de incluir a los propietarios cooperando en la regeneración de su barrio, que se ha llevado a cabo en 15 ciudades y pueblos (Couch et al. 2011:33).

Aunque se haya visto muy por encima por la brevedad del apartado, hay elementos suficientes para concluir que el debate sobre la regeneración urbana en Alemania está focalizado en las desigualdades sociales. La Carta de Leipzig de 2007 hizo hincapié en la atención a los barrios más desfavorecidos y dio pie a un Memorándum: *Hacia una Política Nacional de Desarrollo Urbano en Alemania*, en 2008, que se ha concretado posteriormente en tres publicaciones del Instituto Federal de Construcción, Urbanismo y Desarrollo Territorial:

1. La política urbana de desarrollo en Alemania, Vol. 1. Ed.: BMVBS, Bonn 2009.

“Desarrollo Urbano Informe 2008. Nueva Vida Urbana y espacios de acción”. (*“Stadtentwicklungsbericht 2008 – Neue urbane Lebens und Handlungsräume”*)²¹⁰.

Es un informe general sobre la situación de las ciudades alemanas, a la luz de la Carta de Leipzig.

2. La política de desarrollo urbano en Alemania, Vol. 2. Ed.: BMVBS, Bonn 2009.

“Informe sobre la vivienda y la industria de bienes raíces en Alemania”. (*“Bericht über die Wohnungs und Immobilienwirtschaft in Deutschland”*)²¹¹.

209

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/leitbilder.html%20>, búsqueda de 15/11/2015.

210

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Stadtentwicklung/2009/2011/Bd1.html?nn=422792>, búsqueda de 15/11/2015.

Es un informe que pretende ayudar a responder con éxito a los desafíos que tienen que afrontar las viviendas derivados de: las necesidades de protección climática y el ahorro de energía, la evolución de las necesidades de vivienda, el envejecimiento, etc., integrando las perspectivas de los distintos agentes.

3. La política de desarrollo urbano en Alemania, Vol. 3. Ed.: BMVBS, Berlín 2011.

“Medidas de reorganización de nuestras ciudades y comunidades. Informe final sobre el proyecto de investigación "efectos a largo plazo y la promoción más eficaz del desarrollo urbano". (*"Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden – Abschlussbericht zum Forschungsprojekt "Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung"*)”.

Analiza la implantación de la ley de 1971 *Städtebauförderungsgesetz StBauFG*. “medidas de desarrollo y renovación urbana”: su flexibilidad, su financiación y sus resultados.

Esta estrategia nacida en «Hacia una Política Nacional de Desarrollo Urbano en Alemania» de 2008, tiene los siguientes aspectos clave (Couch et al. 2011:34):

- a. La integración espacial de políticas.
- b. El cambio demográfico (se deben ajustar las ciudades a las demandas).
- c. La identidad y la individualidad de la ciudad europea.
- d. El cambio climático y la reconversión urbana.
- e. La construcción de la cultura (mejora de la calidad arquitectónica y del diseño urbano).
- f. La cooperación regional a través de redes urbanas.
- g. La cooperación más estrecha entre el Estado Federal, los *Länder* y las comunidades locales, con un mejor entendimiento entre el sector público y privado.

A nivel de gobernanza de la regeneración, se puede decir que se ha hecho siguiendo los pasos de la política tradicional, con poca innovación, aunque ésta prácticamente se ha concentrado en los procesos de abajo—arriba (*bottom—up*) (Couch et al. 2011:47). Además, es el modelo de regeneración urbana que ha hecho más por minimizar las desigualdades territoriales (hay una variación del PIB

entre el mayor y menor constante y más pequeña que en otros países del entorno (Couch et al. 2011:39,40,48).

El desarrollo urbano en Alemania es considerado como un modelo de éxito. Esto se ha demostrado una y otra vez en diferentes investigaciones (Roberts, Sykes 2008b, Colantonio, Dixon 2011, Ganser 2011, Couch et al. 2011). Los estudios son relevantes también en cuanto a los efectos económicos de la financiación pública en la regeneración urbana, los incentivos fiscales a esas áreas de renovación urbana y su relevancia para estimular la inversión privada. Aún con todo, hay diferencias significativas entre las diferentes etapas de desarrollo urbano y sobre todo, en los distintos programas aplicados: no sólo en los efectos económicos, sino en los planteamientos sociales y ambientales.

El propio Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*, BMUB) encargó un informe a partir de un proyecto de investigación, que analizara los efectos a largo plazo de las medidas de regeneración practicadas. Sobre la base de las recomendaciones formuladas para la acción y la ley de promoción del desarrollo urbano, se realizó una investigación entre los años 2008-2010 liderada por la Universidad de Kassel (Departamento de Renovación Urbana), la Universidad de Wuppertal (Economía de la planificación y construcción) y los ejemplos prácticos aportados por la Oficina de Ingeniería de Planificación Urbana y Regional de Berlín²¹². En esa investigación se prestó especial atención a la coordinación de las autoridades federales, estatales y locales, la supervisión y control de las medidas, el tema financiero y la gestión de los objetivos.

Los resultados del informe hablan sobre las medidas de desarrollo urbano y las medidas correctoras para la estabilización social. Resumiendo brevemente los puntos, tenemos que:

—Las “medidas de desarrollo urbano” de *Städtebauförderung* se han demostrado a lo largo de las décadas como un instrumento eficaz y flexible de control, de incentivación y de agrupación de agentes. Esas medidas fueron en parte, las que lograron la adaptación de las ciudades a los desafíos de la alta motorización, la terciarización, y la mezcla social.

—Por otra parte, las “medidas correctoras para la estabilización social” han sentado las bases para un “renacimiento de la ciudad”. Algunas estrategias

²¹²http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2008/LangzeitwirkungenFoerderung/01_Start.html?, búsqueda de 16/11/2015.

prudentes como la reutilización de edificios y estructuras para asegurar la diversidad urbana; una dirección orientada a mejorar la calidad de los espacios abiertos; medidas de calmado de tráfico que garantizan la accesibilidad; diversas opciones de alojamiento y la sensibilidad con la que se ha planteado en la mayoría de los casos la construcción e inserción de nuevos edificios en los barrios existentes, se han demostrado muy eficaces.

—Se han logrado buenos impactos económicos, promoviendo la industria de la construcción y la artesanía a través de las propias medidas correctivas y, sobre todo, procurando el comercio de proximidad en el interior de la ciudad, que es atractivo también para los visitantes y estimula las economías alternativas en el sector servicios. Sin embargo, los efectos económicos no son automáticos.

Desde el punto de vista de la estabilización social, esas medidas podrían contribuir a la mezcla de usos con las nuevas viviendas, pero con los años se han visto que también podrían conducir a la *gentrification* o elitización de las zonas regeneradas. Por otra parte, la calificación de área de regeneración o de barrio olvidado a veces ha contribuido a aumentar la mala imagen que se tenía del mismo, resultando difícil restituirla después de la regeneración.

Una cuestión importante en estos años de regeneración en Alemania ha sido la colaboración de los gobiernos de distintos niveles (estatal, regional y municipal) y, sobre todo, la participación de los propietarios y todos los agentes de la sociedad civil²¹³. En los casos de estudio de Hackësche Höfe y las Casas ESSO podremos ver reflejadas muchas de estas cuestiones.

Para concluir esta revisión sobre la regeneración urbana en distintos países de Europa, diré con (Cadell et al. 2008) que no hay un único modelo europeo para la regeneración urbana, pero podemos aprender de los itinerarios, los instrumentos, la sensibilidad y los proyectos de cada uno de estos países.

213

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2008/LangzeitwirkungenFoerderung/01_Start.html;jsessionid=4492B6725A41B23617BE69FDA2D0B7CF.live2051?nn=438822¬First=true&docId=438720, búsqueda de 16/11/2015.

3.6 La regeneración urbana en España

En España, donde más de la mitad del parque edificado de viviendas es anterior a 1980 y casi el 21% (más de 5 millones de viviendas), cuenta con más de cincuenta años²¹⁴. Muchos motivos hay ahora para tratar la regeneración urbana en España como un aspecto *a se*:

—Cambio de modelo de urbanismo: se ha frenado el desarrollo de nueva construcción.

—Antigüedad de las viviendas²¹⁵.

—Cumplimiento de objetivos europeos de eficiencia energética con la consiguiente mejora de la calidad de vida de los residentes.

—Incentivación de los gobiernos europeos y español (con ayudas a la financiación) para estos tipos de actuaciones.

—Dotar a las ciudades de mayor atractivo y competitividad poniendo en valor algunas de sus características culturales, el paisaje urbano, recuperando zonas industriales en desuso, favoreciendo la movilidad, etc.

—Posibilidad de incrementar la actividad del sector turístico por la mejora y actualización de los establecimientos hoteleros, de restauración, etc.

Muchas de estas razones se encuentran en el preámbulo de la ley 8/2013, pero hay otras muchas más.

Se puede considerar como un fenómeno temporal: crear empleo en el sector de la construcción tratando de mejorar la ciudad construida, hasta que se pueda volver al ciclo de la nueva construcción. Pero pensamos que no es así: la regeneración urbana ha venido para quedarse. Su implantación en España es lenta, pero se ve que el futuro tiene que encontrar sendas por donde desarrollarse.

²¹⁴ Preámbulo Ley 8/2013 de rehabilitación regeneración y renovación urbanas, BOE Num 153, p. 57967.

²¹⁵ Aunque, como se verá después, no son muy antiguas en comparación con otros países del entorno.

3.6.1 Breve descripción del urbanismo del siglo XX

Haciendo un breve resumen de la situación en España, se puede decir que tras la destrucción de vivienda en la guerra civil, por los años 40 el parque inmobiliario era insuficiente y esa escasez hizo que proliferaran el chabolismo, el hacinamiento y los subarriendos, que permitían a varias familias habitar una misma vivienda. El Censo de 1950 registró 6.639.530 familias que habitaban en 6.370.280 viviendas, con lo que había más de trescientas mil familias que compartían vivienda (Naredo 2010:17). El régimen de tenencia de la mayoría era el alquiler y en algunas ciudades alcanzaba porcentajes cercanos al 90%.

En 2013, hay 723.043 viviendas nuevas vacías²¹⁶, sobre 3,4 millones de viviendas vacías en total²¹⁷; el parque residencial se ha multiplicado casi por 4, la mayoría se habita en régimen de propiedad (un 78,9% frente al 13,5% de alquiler)²¹⁸ y España tiene suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años²¹⁹. ¿Qué ha pasado en estos años?

En los años 50, no se conseguía resolver el problema acuciante de la vivienda, y en 1957 se creó un ministerio a propósito, el de la Vivienda, que además de dotar a instituciones dedicadas a la construcción de viviendas de promoción pública y alquileres baratos (como el Instituto Nacional de la vivienda o la Obra Sindical del Hogar) estableció importantes subvenciones, desgravaciones y exenciones tributarias para incentivar a las empresas a construir viviendas para sus trabajadores en la proximidad de los centros de trabajo (Naredo 2010:18).

Así, entre 1940 y 1970 se construyeron cerca de medio millón de viviendas de alquiler barato y promoción pública, propiedad de esas instituciones o empresas (Naredo 2010:18). Como la prioridad era la residencia, en muchos casos esos grandes polígonos de vivienda no se dimensionaron adecuadamente desde el punto de vista de viario, equipamientos, zonas públicas, conexión con el resto de la ciudad, etc.

Desde los 70, los llamados “años del desarrollo” y los posteriores, siguió esa tendencia, con una gran cantidad de viviendas construidas, incentivos fiscales y subvenciones para la compra —también como objeto de inversión y no sólo de uso— frente al alquiler, consolidándose un modelo de desarrollo urbano basado

²¹⁶ España. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *BOE*, 27 de junio de 2013, núm.153, p. 47964-48023. Preámbulo, p. 47966.

²¹⁷ Datos del Censo de 2011, INE.

²¹⁸ INE, Nota de prensa de 12 de diciembre de 2013

²¹⁹ España. Ley 8/2013, *op.cit.*, p. 47966.

en la gran explotación de suelo y la generación de plusvalías que enriquecían al sector de la construcción. Siguiendo a Fariña Tojo (2013a:19), hacemos notar que en la Ley del Suelo de 1956 todo el territorio era rústico, excepto aquel que ya era ciudad o el cercano a la misma que tenía vocación urbana, y en la Ley de Suelo de 1998 todo el suelo era urbanizable, salvo el que tenía valores que proteger o ya era urbano.

Junto con eso, la congelación de alquileres que se arrastraba desde la posguerra y las posibilidades de aumento de la edificabilidad, más las ganancias económicas que se entreveían en el sector, condujeron a un gran número de “expedientes de ruina” y demolición de lo existente para construir vivienda nueva. Confirma esto Naredo (2000) quien dice que las altas tasas de mortalidad y de natalidad de edificios han hecho que España ostente el récord europeo en destrucción de patrimonio inmobiliario. Y, unos años después, él mismo recoge esa cita y afirma que el porcentaje de viviendas anteriores a 1940 es menor incluso que el de Alemania, mostrando que el “desarrollo económico” español destruyó, en proporción, más patrimonio inmobiliario que la Segunda Guerra Mundial en Alemania (Naredo 2003:104, Naredo 2010:23).

Apoyamos estas afirmaciones con las gráficas siguientes, de las que podemos extraer estos datos:

- a. Hay más viviendas unifamiliares en Alemania que en España.
- b. Hay más viviendas unifamiliares construidas antes de 1948 en Alemania que en España (en porcentaje respecto al suelo de unifamiliares construido): un 33% en Alemania frente a un 30% en España.
- c. Hay más viviendas plurifamiliares construidas antes de 1948 en Alemania que en España (en porcentaje respecto al total de suelo plurifamiliar construido): un 25%²²⁰ en Alemania frente a un 12% en España.

²²⁰ Como se verá en otra nota más adelante, en la gráfica de plurifamiliares no se recogen datos de los antiguos estados del Este: a juzgar por lo devastador de la guerra, la escasa proporción de plurifamiliares que había en Alemania y el amplio porcentaje de diferencia que hay con España, no resulta descabellado pensar que, aunque se tuvieran esos datos, la afirmación seguiría siendo cierta.

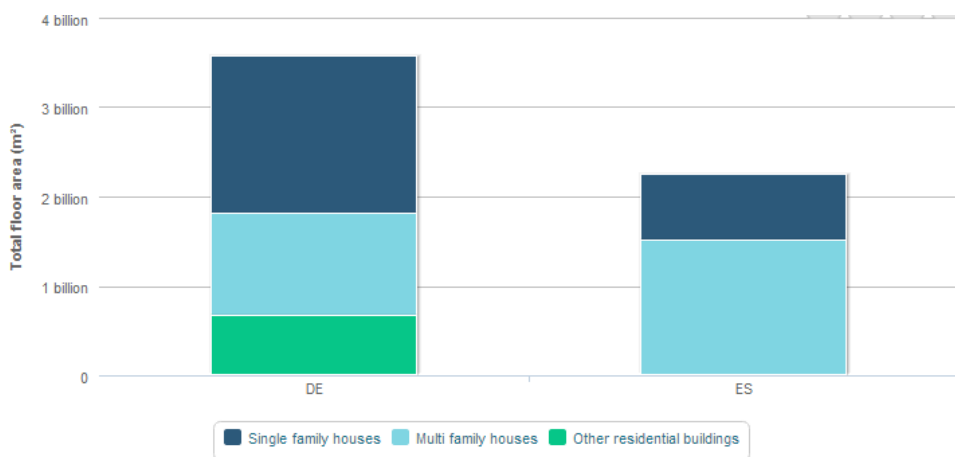


Figura 28: Desglose del parque construido según el tipo de viviendas: comparativo Alemania-España.
 Fuente: www.buildingsdata.eu²²¹

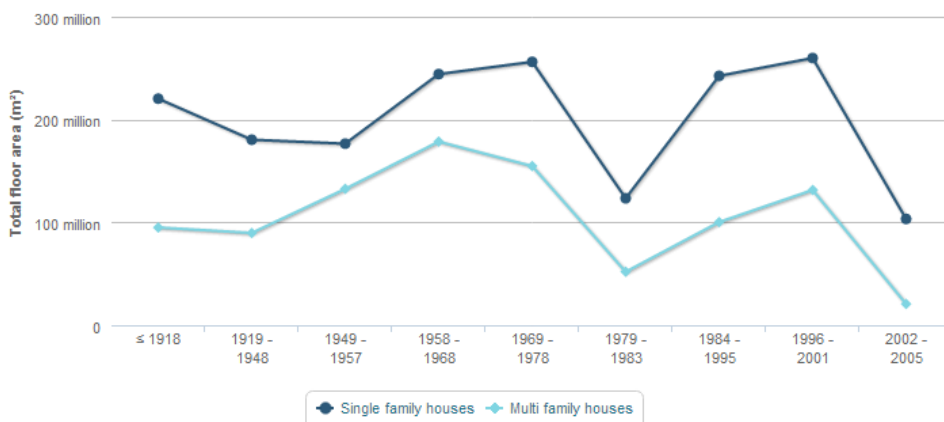


Figura 29: Desglose del stock de viviendas por tramos de edad en Alemania
 Fuente: <http://www.buildingsdata.eu/data-search/results>. Búsqueda de 08/02/2014²²²

²²¹<http://www.buildingsdata.eu/data-search/results>. SOURCES for Germany: Residential: Zensus; Residential-Source quality rating: 5, Single family houses, Multi family houses: Zensus/ IWU. For Spain, Single family houses, Multi family houses: Calculation by country expert. Búsqueda de 08/2/2014.

²²² Los valores de las viviendas unifamiliares se refieren a toda Alemania y los datos de viviendas plurifamiliares se refieren sólo a los viejos estados de Alemania (sin contar la oriental). Fuente IWU.

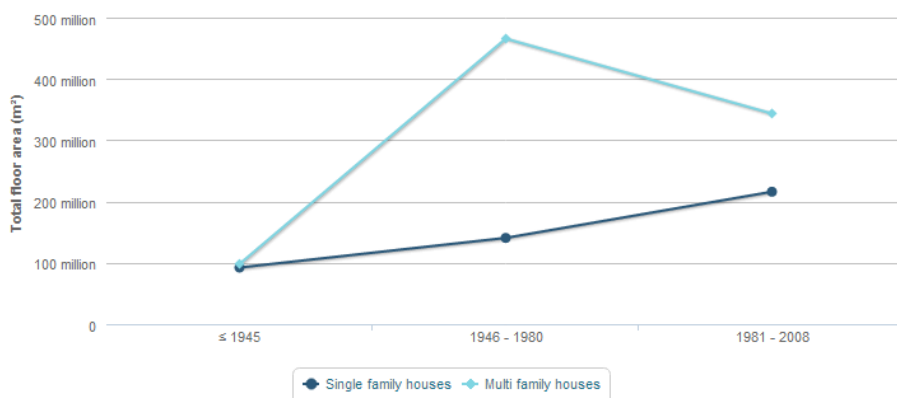


Figura 30: Desglose del stock de viviendas según tipología en Alemania
Fuente: <http://www.buildingsdata.eu/data-search/results>. Búsqueda de 08/02/2014

Extrayendo datos de otras fuentes, aunque las cifras no son coincidentes, todas llevan a concluir lo mismo, que el parque de vivienda español es más reciente que el alemán.

—(Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2010:54): en Alemania, la proporción de viviendas anterior a 1949 es del 28% mientras que en España es de 13,1% (considerando sólo viviendas principales y anteriores a 1940).

—(INE 2013:8-15): Si consideramos las viviendas anteriores a 1951, incluyendo las principales, las secundarias y vacías, la proporción sobre el total del parque de viviendas actual es de un 11,2%²²³.

La situación empeora después de los 70, pues la construcción y la urbanización siguieron creciendo. En España, durante 2003 se empezaron a construir alrededor de 623.000 viviendas, un 7% más que en 2002, y el mismo número que en Alemania, Francia e Italia juntas. A la vez, siguiendo con los datos de la Asociación de Constructoras (SEOPAN 2010:94-95) esa cifra se trataba del cuarto récord consecutivo en número de viviendas comenzadas. En los años 1994-2003 se construyó el 21% del parque residencial existente en 2003, que era de unos 22,5 millones. El sector de la construcción iba ocupando un porcentaje cada vez mayor del PIB (alcanzando hasta el 18%, por encima incluso del turismo, que en 2013 era del 10,2%²²⁴). Desde la crisis económica de 2008 la situación cambió,

²²³ Con los datos del último Censo, de 2011.

²²⁴ España. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *BOE*, 27 de junio, núm.153, p. 47964-48023. Preámbulo, p. 47966.

reduciéndose drásticamente el número de viviendas construidas²²⁵, el número de viviendas vendidas, ocupadas, etc., mostrando la falacia de ese tipo de desarrollo.

Según los últimos datos disponibles, actualmente hay 25,2 millones de viviendas en España, casi 3 millones más que en 2003 y una población de 46,4 millones de habitantes²²⁶. En la tabla siguiente se ve la distribución de viviendas y el crecimiento. A efectos del censo, se consideran viviendas principales las que están ocupadas todo el año, secundarias las vacacionales y vacías las que no están ocupadas; las principales se equiparan a los hogares.

	Viviendas en España				Variación	
	Censo 2001	%	Censo 2011	%	Δ absoluto	Δ relativo
TOTAL	20.946.554	100	25.208.622	100	4.262.068	20,3%
Viviendas principales	14.187.169	67,7	18.083.692	71,7	3.896.523	27,5%
Viviendas secundarias	3.652.963	17,4	3.681.565	14,6	28.602	0,8%
Viviendas vacías	3.106.422	14,8	3.443.365	13,7	336.943	10,8%

Tabla 19: Comparación del número de viviendas en España, en 2001 y 2011

Fuente: (INE 2013:8)

Analizando estos datos se descubre que el uso prioritario de las viviendas construidas en esa década ha sido el de vivienda principal (91,4%), mientras que las secundarias representan el 0,7% y las vacías el 7,9%. Además, la población ha crecido un 14,6% mientras que el número de viviendas ha aumentado un 20,3% (27,5% si consideramos las viviendas principales u hogares)²²⁷. Continuando la comparación con Alemania, la población ha decrecido un 2,5% en esta década mientras que las viviendas han aumentado un 5,1%. Es decir, en ambos casos el crecimiento relativo de las viviendas ha sido muy superior al del de la población.

²²⁵ Según datos del Ministerio, en 2006 empezaron a construirse 760.000 viviendas y en 2009 sólo 159.000, es decir, un 80% menos que tres años antes.

²²⁶ Instituto Nacional de Estadística, INE, http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm, datos a 1/1/2015, búsqueda de 27/11/2015. La población en España está decreciendo.

²²⁷ Considero los datos del Censo de 2011 en cuanto a población, 46,8 millones, algo mayor que la de 1 de enero de 2015 citada en la nota anterior.

ESPAÑA	1991	2001	2011	1991	2001	2011	
Viviendas	17.220.399	20.946.554	25.208.623	2,257	1,950	1,857	Pers/ Viv
Hogares	11.852.075	14.187.169	18.083.692	3,280	2,879	2,589	Pers/ Hog
Población	38.872.268	40.847.371	46.815.916				
ALEMANIA ²²⁸	1991	2001	2011	1991	2001	2011	
Viviendas	35.256.000	38.456.000	40.439.000	2,277	2,144	1,986	Pers/ Viv
Población	80.275.000	82.440.000	80.327.900				

Tabla 20: Viviendas y población en España y Alemania

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (INE 2013) y DESTATIS.

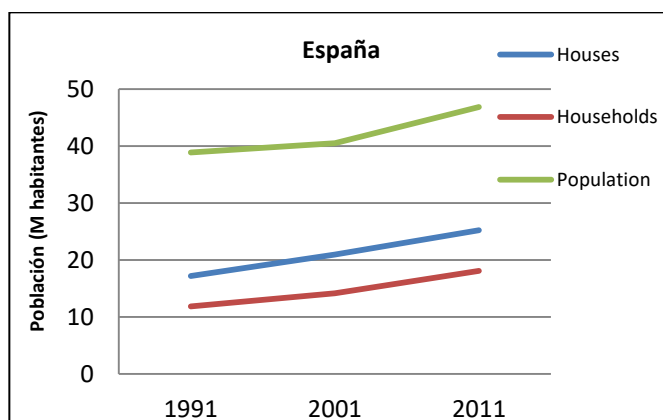


Figura 31: Evolución viviendas y población en España

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (INE 2013).

²²⁸ Datos extraídos de DESTATIS. www.destatis.de, búsqueda de 27/01/2014. No hay datos sobre viviendas secundarias, vacías, etc.

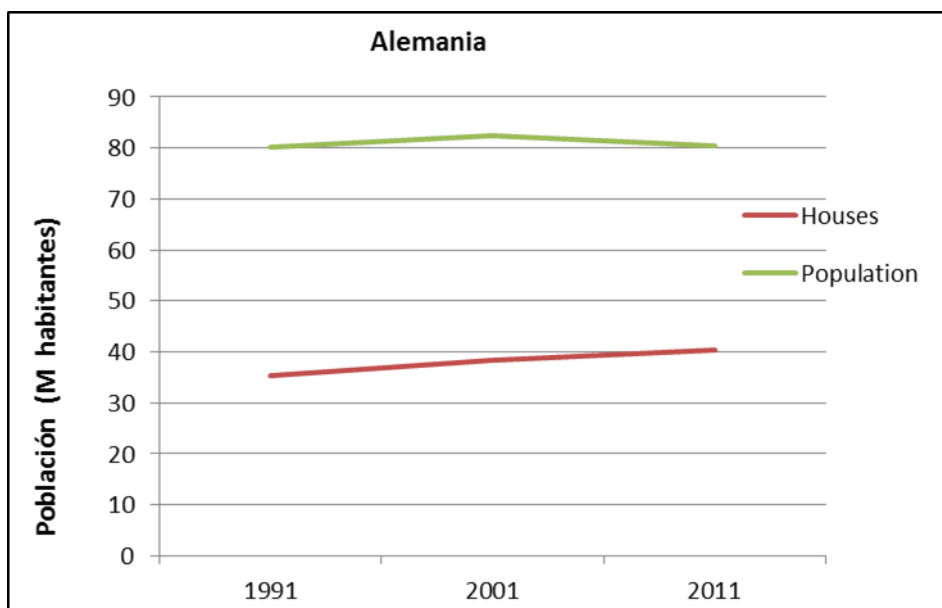


Figura 32: Evolución viviendas y población en Alemania
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DESTATIS.

Los datos relativos entre España y Alemania indican que hay más viviendas en España que en Alemania (1,8 personas por vivienda en España mientras que hay 1,9 en Alemania). Es más relevante al saber que en el 76% del total de 40,7 millones de hogares alemanes en 2012, vivía un máximo de dos personas, y en el 41% sólo vivía una persona²²⁹.

La situación que explotó en 2007, se veía venir desde tiempo atrás. Naredo propuso en 2003 qué se podría hacer para revertir ese planteamiento. Se trae a colación porque sigue siendo actual y anticipa algunas de las ideas que se recogen en la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

²²⁹<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/HouseholdsFamilies/HouseholdsFamilies.html> , búsqueda de 27/01/2014.

SITUACIÓN ÚLTIMOS 50 AÑOS	SITUACIÓN ACTUAL (2003)
Fuerte crecimiento demográfico y migratorio	Demografía estable o en regresión
Fuerte déficit de viviendas	Patrimonio inmobiliario desocupado y con problemas de conservación
POLÍTICAS APLICADAS	POLÍTICAS ALTERNATIVAS
Fomento → Construcción nueva vivienda	Fomento → Conservación y uso del patrimonio construido
Incentivos fiscales a la construcción, las plusvalías y la vivienda en propiedad	Incentivos fiscales a la rehabilitación y el alquiler Penalización de las plusvalías
Normativas poco exigentes en sostenibilidad y habitabilidad	Normativas más exigentes en sostenibilidad y habitabilidad
Penalizar la <i>okupación</i> de viviendas	Penalizar la desocupación y el abandono
RESULTADOS: INSOSTENIBLES	RESULTADOS: MÁS VIABLES SOCIALMENTE Y MAS SOSTENIBLES
Masiva destrucción de suelo y patrimonio	Mejor conservación del suelo y del patrimonio inmobiliario
Uso ineficiente de los mismos	Uso más eficiente de los mismos
Metabolismo poco ecológico	Metabolismo urbano más ecológico
POLÍTICAMENTE FÁCIL	POLÍTICAMENTE DIFÍCIL

Tabla 21: Propuesta de alternativas frente al urbanismo tradicional

Fuente: (Naredo 2003:107)

Por su interés, también incluyo una cita extensa del mismo autor:

“En estas condiciones, las políticas alternativas deberían de fomentar no la construcción nueva, sino la conservación y el uso eficiente del patrimonio construido. Para ello habría que reorientar los incentivos fiscales y presupuestarios hacia la rehabilitación y reutilización de ese patrimonio, penalizando la desocupación y el abandono, regulando la *okupación*²³⁰ y favoreciendo la vivienda social. Habría que flexibilizar el uso del stock construido promoviendo de nuevo el alquiler (haciendo de éste el principal medio de rentabilizar la propiedad inmobiliaria) y penalizando fuertemente las plusvalías realizadas. Habría, en suma, que establecer normativas de edificación más exigentes en calidad, habitabilidad, y sostenibilidad, resucitando o reinventando la arquitectura vernácula de la mano de la arquitectura hoy llamada “bioclimática”, para subrayar implícitamente que la arquitectura ordinaria, guiada por el “estilo universal”, hace abstracción del clima, la orientación o cualesquiera otras condiciones del entorno.

²³⁰ La cursiva es mía.

Los resultados de estas políticas serían ecológica, económica y socialmente más saludables. Permitirían una mejor conservación del patrimonio construido y un uso más eficiente del mismo. Liberarían para mejores fines el ahorro de los hogares que hoy absorbe la financiación de unas plusvalías crecientes. Reconducirían el metabolismo urbano hacia comportamientos menos degradantes de energía, materiales y territorio o, si se quiere, más “sostenibles”.

Pero el problema estriba en que la construcción de esta alternativa resulta políticamente más laboriosa que dejarse llevar por las tendencias y la presión de los intereses en curso” (Naredo 2003:115).

Se señala el interés de la rehabilitación, la incentivación del alquiler, la utilización de las viviendas vacías, el ahorro y la eficiencia energética²³¹, se carga contra las plusvalías y, en conjunto, se plantea un nuevo modelo de urbanismo más sostenible, que incluye, consecuentemente, la atención a los aspectos sociales.

3.6.2 El inicio de la regeneración urbana en España

Para comprender mejor la situación general, me remito a la tesis doctoral de Sonia de Gregorio (2012), que en sus páginas 327-374 explica los antecedentes de la regeneración urbana en España y en las páginas 375-434 comenta el desarrollo de la misma, a partir de las dos iniciativas URBAN.

Más recientemente, la tesis doctoral de Jorge Hervás, defendida en enero de 2016 en la Universidad Politécnica de Valencia (Hervás Más 2016) ha desarrollado el régimen urbanístico de la regeneración urbana. Este texto analiza pormenorizadamente la legislación española y autonómica sobre la regeneración, los instrumentos y las cuestiones que se podrían haber abordado en la Ley 8/2013 y en el RDL 7/2015 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Al haber sabido de la existencia de esta tesis cuando se estaba terminando ésta, no he desarrollado en más profundidad las leyes que se pueden estudiar ahí. Aquí trazo un breve esbozo, fijándome sólo en algunos elementos puntuales a modo de “hitos”.

Se puede decir que los gobiernos regionales y locales han puesto en marcha distintas iniciativas, a veces apoyadas por el gobierno central, para focalizar las actuaciones en los espacios donde se concentran las problemáticas de exclusión social y urbana, y mejorarlas. Señalando sólo algunos hitos, tendríamos:

²³¹ Posteriormente, las directivas de la Unión Europea de 2010 y 2012 concretan las condiciones de eficiencia energética en los edificios.

En Madrid, entre los años 1979-1996 se llevó a cabo una operación de renovación conocida como “La Remodelación de Barrios”, que actuó sobre 30 barrios de la periferia con fuertes problemas de infravivienda y degradación (Orcasitas, Usera, San Blas, Canillejas, entre otros). El éxito se debió, en parte, a la gran sensibilidad que tuvieron el gobierno regional y el municipal hacia la emergencia social de la infravivienda —sobre todo al comienzo de la operación—, y a la participación ciudadana, pues las asociaciones de vecinos reaccionaron contra los planes de demolición previstos, y se pudo llegar a un procedimiento colaborativo entre las tres administraciones (el gobierno estatal respaldó de inmediato en 1978 a los vecinos), el movimiento vecinal y los técnicos responsables de los proyectos (de Gregorio Hurtado 2012:344-345).

Siguiendo a (Merino, Campdepadrós 2015), el primer modelo más completo de regeneración, sería el de “Rehabilitación Integral de Barrios Andaluces”, en los años 90, en que se desplegaron coordinadamente actuaciones de recuperación de vivienda, de realojo de familias, educativas, formativas, de empleo y salud. En 2015 sigue vigente, y ha ido incorporando muchos elementos de participación ciudadana en estos años.

Posteriormente, el Programa Integral de Revitalización Urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco —conocido coloquialmente como “Programa Izartu”—, se desarrolló en dos fases, 2001-2005 y 2004-2008, en el marco de la “Iniciativa Euskadi 2000Tres” cuyos tres grandes objetivos eran: la convergencia con Europa en términos de renta por habitante y en términos de empleo; la cohesión social y territorial, a través del apoyo a los segmentos de población más marginados del bienestar y a los municipios con mayor degradación urbana y ambiental; y la modernización y la calidad de vida a través del logro de posiciones avanzadas en la sociedad de la información (Gobierno Vasco 2012:3).

Izartu es una iniciativa que ofrece un marco de intervención en zonas desfavorecidas con dos novedades: la transferencia al nivel local de la elaboración y ejecución material de las actuaciones de recuperación integral y la necesidad de que sean programas integrados con todos los entes locales competentes. El programa Izartu cofinancia estas actuaciones, a través de un Fondo Extraordinario. El fin último del programa radica, pues, en la búsqueda de una mayor vertebración y cohesión territorial, económica y social de la comunidad del País Vasco.

Izartu ha beneficiado a un total de 116 Programas Integrales de Revitalización Socioeconómica y Regeneración territorial, con una dotación económica por parte del gobierno vasco de un total de 259 millones €: 150 millones € en la primera

fase, que beneficiaron a 51 programas, con 359 actuaciones en 47 municipios²³², y una inversión total de 222 millones €²³³. La subvención media de Izartu con carácter general era de un 50% del coste, salvo en los municipios ubicados en comarcas clasificadas como desfavorecidas, que recibían un 75%. De los 47 municipios beneficiados, 15 reciben una ayuda del 50% y 32 reciben un 75% de subvención (Gobierno Vasco 2012:6), por lo que el aporte de Izartu I a la inversión total es de un 70%. Finalmente, dos ayuntamientos tuvieron que renunciar y quedaron 49 programas Izartu, con un 93% de grado de ejecución de la inversión prevista, es decir, 206 millones € (Gobierno Vasco 2012:8).

En la convocatoria Izartu II se aprobaron proyectos en 68 municipios²³⁴ y una dotación financiera de 109 millones €, para una inversión total prevista de 173 millones €. La subvención media de Izartu a los proyectos beneficiados es del 63%²³⁵. Sus prioridades son: actuar sobre los déficits e infradotaciones en infraestructuras públicas urbanas, medioambientales y sociales y, por otra parte, poner en valor los activos del territorio, adaptando el espacio, el hábitat y la calidad de vida a las nuevas dinámicas del crecimiento. Finalmente, Leioa renuncia por problemas de ejecución y se cifra en un 95% la totalidad de la inversión de los 67 programas Izartu II, con un total de 165 millones € (Gobierno Vasco 2012:12).

En síntesis, este programa ha beneficiado a 86 municipios (un 35% del total de municipios vascos), a medio millón de habitantes directamente e indirectamente a 1,2 millones de personas (Gobierno Vasco 2012:14).

Estos y otros programas han permitido operaciones de regeneración urbana exitosas en Vitoria, Zaragoza, Madrid, Sevilla, Barcelona, Málaga, Valencia, Gijón, por citar sólo algunas capitales de provincia.

²³² Se presentaron 58 programas de 54 ayuntamientos.

²³³ Como hay diferencias entre los datos de la web oficial http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-19181/es/contenidos/informacion/izartu_2001_2005/es_presenta/presentacion_2001_2005.html, búsqueda de 23/11/2015 y los del informe emitido por el gobierno, anotamos los del informe.

²³⁴ Había 124 ayuntamientos solicitantes.

²³⁵ En el Decreto correspondiente a esta edición del programa, se decía que las ayudas podrían ser del 30%, 50% ó 75% en función de los criterios definitorios del deterioro socioeconómico y territorial que cumplieran (Gobierno Vasco 2012:11).

3.6.3 Ley de Barrios de Cataluña, 2004

Se llama propiamente Ley 2/2004 de 4 de junio, *de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial*, aunque se le conoce con el nombre abreviado de Ley de Barrios de Cataluña. Es el primer instrumento concebido en España específicamente para la regeneración urbana desde una perspectiva integral, que sitúe en un mismo plano los ejes social, urbanístico y ambiental (Velázquez, Verdaguer 2011:84, Merino, Campdepadrós 2015).

En su preámbulo describe magníficamente las características de los barrios que hay que mejorar²³⁶ y después explica que requieren *“una atención que supere las intervenciones sectoriales y que permita emprender acciones de intervención integral, dirigidas tanto a la rehabilitación física como a la sostenibilidad ambiental, el bienestar social y la dinamización económica. Estas acciones tienen que ir destinadas a la comunidad entera del barrio o el área afectados con el fin de conseguir que el espacio y los equipamientos públicos se conviertan en factores de desarrollo social y personal generadores de tejido social y cultural, entornos favorecedores de cohesión e identificadores sociales y culturales”*.

Se trata de una ley breve que, a mi juicio, pone de manifiesto todos los retos que afronta la regeneración urbana, y tiene todos los elementos necesarios para una buena regeneración: un fondo de financiación aportado por la Generalitat (compatible con otras subvenciones públicas o privadas) que cubre entre el 50% y el 75% del presupuesto global²³⁷; una definición clara de las *áreas urbanas de*

²³⁶ Cataluña. Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. *DOG*C, 10 de junio 2004, núm. 4151, p.11094-11096. Cfr Preámbulo: §2 “Algunas áreas donde se concentran procesos de regresión urbanística, problemas demográficos (causados por la pérdida o el excesivo crecimiento de la población) y carencias económicas y sociales. Son, en muchos casos, barrios viejos o cascos antiguos, extensiones suburbanas realizadas sin una planificación ni dotación de equipamientos apropiadas, polígonos de viviendas o áreas de urbanización marginal. En estas zonas, confluyen a menudo problemas de diferente naturaleza, que afectan en muchos casos el estado de conservación de las edificaciones, la urbanización y las redes de servicios; la existencia de espacios públicos, la dotación de equipamientos; la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades especiales, la accesibilidad viaria y el transporte público; el desarrollo económico; la actividad comercial, y la seguridad ciudadana. Estas circunstancias afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos que residen en estas áreas y son un impedimento para la cohesión social y el desarrollo económico”.

²³⁷ Cfr. Art. 10, *ibídem*.

atención especial susceptibles de recibir fondos²³⁸, así como del contenido de los proyectos y actuaciones²³⁹; una colaboración entre los distintos niveles de gobierno (regional, municipal), los agentes sociales y la participación de los ciudadanos, tanto en la redacción y desarrollo del proyecto como en la evaluación y seguimiento de su ejecución²⁴⁰. Supone un cambio sobre el modo de hacer anterior y es un ejemplo de buena gobernanza.

A partir de 2009, la Ley de Barrios se dividió en tres líneas: una destinada a nuevos proyectos de intervención integral, otra para municipios menores de 10.000 habitantes (antes no tenían cabida) y otra para acompañar a los que ya habían finalizado su proyecto pero tenían que seguir mejorando algún aspecto (contratos de barrio). Desde 2010, y coincidiendo con la acentuación de la crisis económica y el cambio de gobierno de la Generalitat (se pasó del tripartito de Entesa al de CIU), no se ha vuelto a hacer la convocatoria del Fondo de barrios y han empezado las dificultades de pago de los proyectos aprobados en anteriores convocatorias (por parte de la Generalitat y, en consecuencia, por parte de los municipios a los proveedores). Se ha ralentizado la rehabilitación y la intervención en esos barrios hasta que se ha podido acudir, en algunos casos, a los instrumentos previstos por la Ley 8/2013 del gobierno español.

Entre 2004 y 2015 se financiaron 143 proyectos, se han b Millones €²⁴¹ (Merino, Campedadrós 2015).

3.6.4 La Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

El 26 de junio de 2013, el gobierno español sanciona la Ley 8/2013, cuyos objetivos son: potenciar la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, creando mecanismos que las hagan posible; ofrecer un marco normativo idóneo que permita la reconversión y reactivación del sector de la construcción y, en

²³⁸ Cfr. Art. 5, *ibídem*. Son aquellas que se encuentran o se pueden encontrar, si no se actúa, en alguna de estas situaciones: a) regresión urbanística; b) problemática demográfica causada por pérdida o envejecimiento de la población; c) presencia de problemas económicos, sociales o ambientales graves y d) persistencia de déficits sociales y urbanos importantes.

²³⁹ Cfr. Art. 7, *ibídem*.

²⁴⁰ Cfr. Art. 7 y 12, *ibídem*.

²⁴¹ http://territori.gencat.cat/es/01_departament/04_actuacions_i_obres/02_actuacions_dhabitatge_i_millora_urbana/barris/fitxa_generica/, búsqueda de 22/11/2015. Web actualizada a 8/10/2010 y complementada con el artículo que se cita.

tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad en la edificación y en el suelo, acercando la norma al marco europeo en cuestiones de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética²⁴².

Tan sólo unas semanas antes, había entrado en vigor la Ley 4/2013 de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

Son pues, dos leyes, que dan un giro —esperado y necesario— al urbanismo y al régimen de tenencia de la vivienda imperantes.

No sería justo hacer aquí un análisis exhaustivo de estas dos leyes, fundamentalmente la de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, conocida popularmente como la “Ley de las 3 R” porque supondría atenerse sólo a los textos de las mismas (no se han desarrollado reglamentos) y la aplicación es tan reciente que falta perspectiva para juzgar con objetividad el recorrido o los resultados que se puedan derivar de ellas.

Sin embargo, hay trabajos muy valiosos a los que nos remitimos, como la Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Tejedor 2013), con trece colaboraciones desde una perspectiva pluridisciplinar (derecho, sociología, urbanismo, ingeniería), que identifica los problemas de la ley y, en lo posible, trata de aportar soluciones; el artículo del Presidente del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (Ludevid 2015) que ve en la ley una gran oportunidad para la rehabilitación y sugiere algunas medidas que harían posible la financiación; el artículo del profesor Gaja que pone de manifiesto las carencias y la perspectiva mercantilista y privatizadora de la ley (Gaja Díaz 2015), etc. Además, los Colegios de Arquitectos han organizado jornadas de estudio sobre la Ley y su aplicación²⁴³, con ponentes procedentes de la administración pública, empresas constructoras, arquitectos, especialistas en derecho urbanístico, empresas energéticas, representantes de asociaciones de vecinos, cooperativas, etc.

Daré algunas pinceladas. El gobierno apoya la necesidad de la ley en muchos factores: la falta de marco normativo para estas operaciones, la antigüedad del parque inmobiliario, la falta de adecuación a las exigencias de eficiencia

²⁴² España. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *BOE*, 27 de junio de 2013, núm. 153, p. 47964-48023. Cfr. Preámbulo, p.47969.

²⁴³ Por poner algunos ejemplos, “Las jornadas sobre las recientes reformas legislativas en materia de urbanismo. Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU) y Ley de Evaluación Ambiental (LEA), organizadas por el COACV en Valencia en noviembre de 2013; “Los Lunes de la Rehabilitación” del COAM, 8 jornadas desarrolladas entre febrero y marzo de 2015, en las que fueron presentando unas guías muy útiles de rehabilitación edificatoria; etc.

energética impuestas por la Unión Europea, la existencia de viviendas suficientes y el imperativo de no desarrollar más suelo, la poca actividad en el sector de la rehabilitación y regeneración en comparación con otros países del entorno, etc.

Además, añade otro no menos importante, que está en la base del planteamiento del texto: *“se crearán, además, oportunidades de crecimiento y empleo en el sector de la construcción”*²⁴⁴. No hay que olvidar que en el periodo 2007-2012 se perdió un millón y medio de puestos de trabajo en ese sector, como consecuencia de la crisis económica (de Santiago 2013).

Ya hemos visto que el parque de viviendas no es tan antiguo y, según los datos del Instituto Nacional de Estadística, sólo **no** están en buen estado²⁴⁵ el 5,6 % de las viviendas principales, el 6,8% de las secundarias y el 15,1% de las vacías (INE 2013:10,11,15). Es cierto que la mayoría carecen de medidas de eficiencia energéticas, pero el clima español en muchas provincias es benigno. La ley hacía hincapié en la diferencia de desarrollo del sector de la regeneración en España frente a otros países del entorno, y cómo ese sector era el único que se preveía estable frente a otros: la vivienda nueva, la obra civil, la construcción no residencial, que habían decaído durante los años de la crisis económica.

El Informe nº 73 de Euroconstruct, la principal red de la construcción, finanzas y predicción del sector en Europa, que agrupa 19 países²⁴⁶, (Euroconstruct 2012), confirmaba estas cuestiones. Estimaba en 350.000 millones € la producción en rehabilitación residencial de la UE15, frente a las otras ramas que alcanzaban entre 100.000 y 220.000 millones de €. Asimismo, su estudio del sexenio 2008-2013²⁴⁷ preveía un ligero aumento de actividad de obra nueva y rehabilitación residencial en 2013, mientras las demás disminuían (construcción y rehabilitación no residencial, obra nueva y rehabilitación de ingeniería civil). Sin embargo, esta misma red, en el Informe Sumario de noviembre de 2013, al referirse a España señala:

“Considerando los niveles tan altos de casas pendientes de venta o alquiler, la demanda existente se puede afrontar sin construir nuevos conjuntos residenciales. Por consiguiente, la previsión de construir nuevas viviendas permanece negativa hasta 2015, e incluso entonces el nivel de progreso real en términos de volumen de producción se espera meramente testimonial (55.000 comienzos de viviendas en 2016, lejos de los 600.000 de 10 años antes).

²⁴⁴ Cfr. II, Preámbulo de la Ley 8/2013, ya citada, p.47967.

²⁴⁵ Estado de conservación ruinoso, malo o deficiente (INE 2013:10,11,15).

²⁴⁶ www.euroconstruct.org/about/about.php, búsqueda de 29/11/2015.

²⁴⁷ Los datos de 2011, 2012 y 2013 eran una estimación.

La recuperación del segmento de renovación es todavía más lenta que la de la vivienda nueva, sin crecimiento positivo esperado hasta 2016, como resultado de las malas expectativas sobre los ingresos de los hogares y la falta de estímulo aparente del público común hacia ese aspecto. Combinando ambos, nueva vivienda y renovación, el resultado muestra todavía recesión en 2014 (-6,1%) seguido por dos años más de crecimiento no particularmente remarcable (1,2% para 2015, 4,2% para 2016)” (Euroconstruct 2013).

Es decir, tan sólo cinco meses después de la promulgación de la Ley 8/2013, lo que se preveía antes un sector en alza, se ve sin futuro inmediato, por la falta de estímulo del público y de posibilidades económicas de los propietarios o, como expresa mejor el profesor Gaja (2015:17) *“la incapacidad financiera, jurídica y técnica de gran parte de los propietarios-vecinos (...) les va a impedir acometer, desarrollar o hacer frente a las operaciones R3 y podría conducir esta iniciativa a la esterilidad.*

Pero las perspectivas para la rehabilitación no parecen mejorar a corto plazo. Refiriéndose a estos 19 países de Europa, el informe de junio de 2015 señala (Euroconstruct 2015): *“La rehabilitación es el segmento de mercado con unas perspectivas menos dinámicas para los próximos años, oscilando entre el 1% y el 1,5%. Esto es muy significativo para el mercado europeo de la construcción porque la rehabilitación es el segmento de mayor tamaño en términos de producción. Preocupa también que la peor parte de la previsión recaiga en la rehabilitación residencial, signo de que el usuario final doméstico sigue experimentando dificultades, y de que las políticas públicas de rehabilitación no consiguen corregir la situación.”*

Como decimos, ese informe no se refiere únicamente a España —de hecho, en lo específico de España se centra más en la dificultad de que la recuperación económica revierta en el sector de la construcción, porque la demanda ha quedado más maltrecha que en otros países y sigue quedando una oferta remanente muy significativa—, aunque ofrece un gráfico bastante claro sobre las previsiones de crecimiento de la rehabilitación, muy alineadas con los datos del conjunto de países.

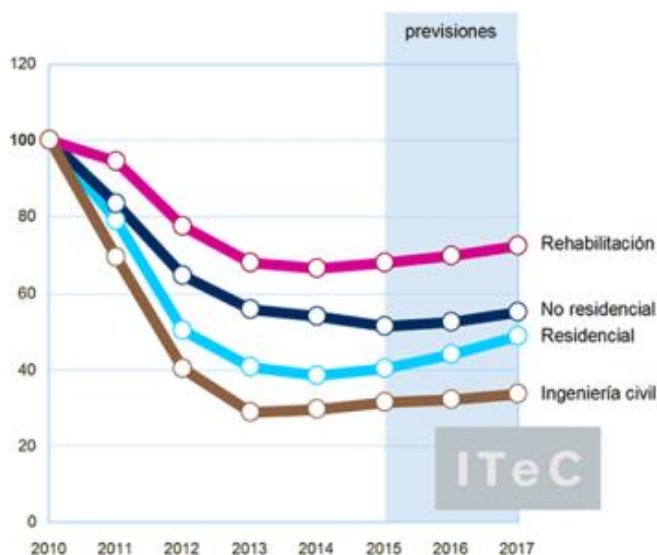


Figura 33: Evolución de los distintos subsectores en el mercado español²⁴⁸
 Fuente: ITeC (Euroconstruct 2015)

Volviendo a la Ley, echamos en falta un planteamiento más comprometido con las preocupaciones sociales. Algunos párrafos incluyen esta cuestión, pero de manera colateral y sin concretarla en acciones o medidas:

“El camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y de renovación urbanas”²⁴⁹.

“Esta actividad (...) es susceptible de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos (...). No en vano, muchas de las más importantes operaciones de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado, es decir, articulan medidas sociales, ambientales y económicas”. Y, en otro párrafo del preámbulo, “la actividad de rehabilitación en su conjunto debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no sólo

²⁴⁸ Índices de producción a precios constantes, base 2010=100.

²⁴⁹ Cfr. I, Preámbulo de la Ley 8/2013, ya citada, p.47966.

en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de ciudad”²⁵⁰.

La ley equipara política integral a la política que procura un desarrollo sostenible (con las tres patas), mientras que en otros países, el enfoque integral se refiere a la visión compartida con que intervienen todos los sectores involucrados en la operación: transporte, vivienda, cultura y educación, empleo, etc., a nivel de administración local, regional o central si fuera el caso.

Es llamativo que la ley utiliza 7 veces la palabra empleo/desempleo, pero sólo una en el contexto de generación de empleo en el barrio (los otros casos hablan del empleo en el sector de la construcción y el turismo); sólo habla 1 vez de pobreza; hay 1 única mención a barrios degradados, con la expresión “obsolescencia o vulnerabilidad de barrios”; en 5 ocasiones se refiere a la calidad de vida; en 4 a la cohesión social (3 de ellas corrigen artículos de leyes anteriores); 2 veces aparece la palabra exclusión, pero referida a las hipotecas, no a los fenómenos de exclusión social; no hay menciones a la equidad social y sólo 1 a la participación de los residentes (las otras referencias a la participación son las cuotas).

Se ven claras diferencias de enfoque con La Ley nº 2014.173 de Francia, vista en capítulos anteriores: allí el artículo 7 incluye una opción clara por la participación y toda la ley cuenta radicalmente con los habitantes. Aquí el enfoque es de reactivación del sector de la construcción y turístico, sin explicar bien quién podrá sostener esas intervenciones.

Junto a esto, también vemos rasgos positivos: la flexibilidad, la posibilidad de aumentos de edificabilidad y de ocupación de zonas públicas para la instalación de ascensores, las sugerencias de instrumentos como las cooperativas para doblegar la rigidez que marcaba la ley de propiedad horizontal, la posibilidad de financiar las operaciones de rehabilitación energética con cargo a los ahorros obtenidos en el tiempo, con el soporte de las empresas, etc. Falta, en momentos de crisis económica, una aportación económica explícita en la Ley por parte del Estado, pero sí se han desarrollado inmediatamente después instrumentos para facilitar ayuda.

Por ejemplo, el **Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016**²⁵¹:

²⁵⁰ Cfr. II, Preámbulo de la Ley 8/2013, ya citada, p.47968.

²⁵¹ Ministerio de Fomento, presentación de 18/07/2014 disponible en www.fomento.es/MFOMB Prensa/Noticias/Plan-Estatal-de-fomento-del-alquiler-de-viviendas-/Ac147ef6-021e-42d6-b8cd-7657dcc4dc1c, búsqueda de 25/07/2015.

1. Programa de ayuda al alquiler: Ofrece ayudas de hasta 40% de la renta del alquiler con el límite de 2.400 €/anuales por vivienda, cuando los alquileres son menores de 600 €/mes y con un límite de ingresos inferior a 22.365,42 €. Tendrán preferencia los afectados por procesos de desahucios.

2. Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.

3. Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria, con ayudas de hasta 4.000 € por vivienda para conservación; hasta 2.000 € por vivienda para mejora de la eficiencia energética (5.000 € si se reduce en un 50% la demanda energética del edificio); hasta 4.000 € por vivienda para mejora de la accesibilidad. El límite es de 11.000 € por vivienda y no superar el 35% del presupuesto, salvo en los casos de mejora de la accesibilidad, en que el límite alcanzaría el 50%.

4. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana: ofrece ayudas de hasta 11.000 € por vivienda rehabilitada; hasta 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra demolida; hasta 2.000 € por vivienda en obra de urbanización y se podrán añadir 4.000 € anuales (máximo 3 años), por unidad de convivencia a realojar. El límite es el 35% del presupuesto.

5. Programa de implantación del informe de evaluación de edificios: las ayudas son de 20 € por vivienda con un máximo de 500 € por edificio y del 50% del coste del informe del edificio.

6. Programa de fomento de ciudades sostenibles y competitivas, cuyo objeto es financiar proyectos de especial trascendencia (mejora de barrios, cascos históricos, sustitución de infraviviendas, eco-barrios, zonas turísticas). Las ayudas alcanzarán hasta el 40% del presupuesto con un tope de 11.000 € por vivienda rehabilitada; hasta 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra demolida y hasta 2.000 € por vivienda para la obra de urbanización.

Este Plan está cofinanciado por las Comunidades Autónomas: el Ministerio de Fomento invierte 2.311 Millones € y las CCAA 216 Millones €, con lo que la inversión total pública es de 2.527 Millones € y se espera una inversión privada inducida de 1.268 Millones €. Los efectos del plan se estiman en 200.000 ayudas al alquiler, 50.000 viviendas rehabilitadas, 230.000 ayudas de subsidiación y 36.000 puestos de trabajo en tres años.

Con la firma el 20 de octubre de 2015 del convenio con la Comunidad de Madrid, se han terminado de firmar todos los convenios para la rehabilitación con las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Además, el 31 de octubre de 2015 ha entrado en vigor el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que incluye los contenidos de la LS de 2008 y los

referidos al ámbito de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas procedentes de la Ley 8/2013. Esta Ley sigue marcando la dirección del cambio de modelo del urbanismo y pretende simplificar y aportar claridad en los procesos. Se enmarca en la Estrategia Española de Rehabilitación y, junto con los incentivos económicos del Plan Estatal 2013-2016 ya mencionados, aporta los 1-500 Millones€ de fondos FEDER 2014-2020 de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado²⁵².

²⁵² www.fomento.es/MFOMBPrensa/Noticias/El-Consejo-de-Ministros-aprueba-el-texto-refundido/7bdf866a-48a1-4283-b29e-f129d55e9628, búsqueda de 29/11/2015.

3.7 Regeneración urbana y cohesión social

En 2011, el *Centre Scientifique et Technique du Batiment*, hizo una evaluación de la calidad urbana de diez proyectos de renovación urbana en Francia²⁵³. Trató de analizar los procesos sociales y los factores que colaboran en esos procesos, en su relación con la organización de los espacios. La hipótesis central era que las formas espaciales no producían mecánicamente esos procesos sociales, pero contribuyen a generarlos (CSTB 2011:2).

Los resultados del informe confirmaron la hipótesis. Se hizo el análisis socio-urbano de los lugares antes y después de la renovación, se mantuvieron entrevistas con los actores de la operación y con los residentes. Se tuvo en cuenta que en la evaluación *ex post* se revelaron problemas que no eran perceptibles en la evaluación *ex ante*.

Comprobaron que los proyectos de renovación habían producido muchas mejoras significativas: la cualificación de todos los barrios; la rehabilitación bien hecha, evitando la distinción entre los edificios existentes y los nuevos, para que no se estableciera más diferencia social; la calidad y la restructuración interna de los viarios (en años anteriores se había atendido sólo a la rehabilitación de edificios; había buena relación con el entorno; algunas estrategias bien hechas; una arquitectura cuidada que buscaba la integración y, además, algunos lugares revelaron un potencial desconocido después de la regeneración.

El estudio también señalaba los déficits: los Proyectos de renovación urbana, PRU no se inscribían en estrategias de desarrollo del territorio; la relación con el medioambiente era pobre; los urbanistas tendían a sobrevalorar las consecuencias sociales de abrir nuevas vías, incorporar equipamientos, etc.; habitualmente se ignoraba el entorno inmediato al área de actuación, que quedaba penalizado con la designación del ANRU de zona degradada; etc. Además de otros problemas recurrentes: equipamientos antiguos grandes no bien aprovechados; sobredimensionamiento de espacios públicos de centralidad, falta de espacios para actividades comerciales; poca preparación de los proyectos por la inmediatez; rigidez en los programas de inversión; una concepción urbana marcada por la cultura de los profesionales y no por las necesidades de los

²⁵³ Aunque en el apartado 3.2 de definiciones, se daba un significado a renovación según la Ley 8/2013, en este caso traduzco literalmente de la expresión francesa.

residentes; poca reorganización urbana; pobreza de categorías semánticas, etc. (CSTB 2011:10).

Es decir, al evaluar esos proyectos de renovación urbana, desde el punto de vista social, se ve que los resultados son variables y el campo de mejora es amplio. En la evaluación de las Zonas Francas Urbanas²⁵⁴, ZFU, cuya prioridad es crear empleo, los resultados son satisfactorios: después de una primera evaluación poco significativa en 1998, en 2003 y 2005 se comprueba que mejora el número de puestos de trabajo creados, aunque las dinámicas de empleo son menores a las expectativas, y el paro sigue siendo superior al doble de la media nacional en esas áreas (Aparicio, di Nanni 2011:88).

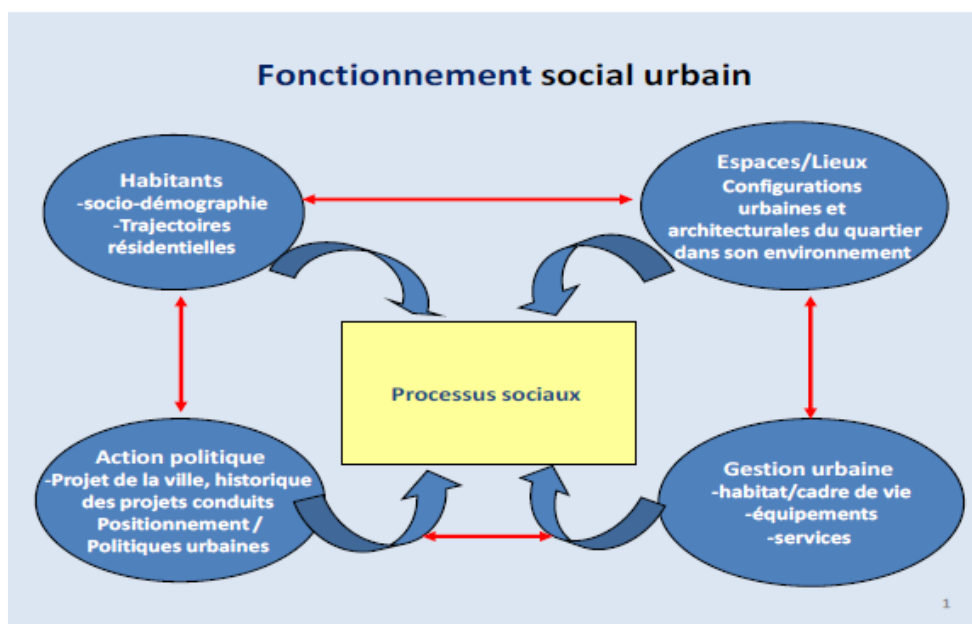


Figura 34: Funcionamiento social urbano

Fuente: (CSTB 2011:2)

Como vemos en esta figura, el funcionamiento social urbano tiene cuatro elementos que interactúan entre sí y configuran los procesos urbanos:

—Los habitantes, con su demografía, su distribución social, las tendencias residenciales, etc. actúan sobre el espacio y a la vez están condicionados por la acción política.

²⁵⁴ Vid. más información en p.235.

—El espacio, los lugares, la configuración urbana, la arquitectura del barrio, la relación con su entorno, sirve de marco y a la vez condiciona a los habitantes, y depende de su gestión, que puede modificar algunos parámetros.

—La gestión urbana del hábitat, del marco de vida, los equipamientos y servicios que ofrecen están vinculados al lugar, y a la acción política. Lógicamente, influyen también en los habitantes.

—La acción política, el proyecto de ciudad que se tenga, su historia y patrimonio, su proyección, influye en la vida de los ciudadanos y depende muchas veces del tipo de gestión del espacio.

Años antes, otros autores (Bramley et al. 2006), hicieron un estudio similar comparando datos en cinco ciudades del Reino Unido concluyendo que la forma urbana y la sostenibilidad social estaban interrelacionadas, aunque no se podían extrapolar datos generales en cuanto a compromiso de los ciudadanos, satisfacción con el barrio, interacción entre ellos, etc. Sus conclusiones eran unánimes en los aspectos positivos que proporcionaban las zonas verdes y los jardines para aumentar la cohesión, la mezcla de usos para reforzar el sentido de pertenencia, las viviendas en bloque para facilitar la amistad y la interacción con los vecinos, la vivienda en altura como sinónimo de seguridad, etc. y, en sentido negativo, cómo los barrios con concentraciones de pobreza y viviendas de renta baja se asociaban a peores resultados sociales independientemente de la forma urbana que tuvieran.

Estos ejemplos, tomados de tres informes de dos países, permiten aproximarnos a la relación entre regeneración urbana y cohesión social. Pero, ¿qué se entiende por cohesión social?

3.7.1 Cohesión social

La Unión Europea recoge en su glosario el concepto cohesión económica y social:

“Como muestra de solidaridad entre los Estados miembros de la UE y sus regiones, la cohesión económica y social tiene por objeto equilibrar el desarrollo socioeconómico en toda la UE. La cohesión social y económica se aplica a través de la política de cohesión de la UE, que se incorporó al Tratado de la Comunidad Europea en virtud del Tratado de Maastricht de 1992. La política de cohesión reduce las desigualdades estructurales entre regiones y Estados miembros mediante una serie de operaciones que se financian con el Fondo Europeo de

Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión”²⁵⁵.

Para el periodo actual 2014-2020, la política de cohesión constituye la segunda partida presupuestaria de la UE, y trata de ayudar a las regiones a lograr el proceso de convergencia económica y social en términos reales, y también trabajará en favor de los objetivos de la estrategia Europa 2020, que promueve el crecimiento integrador, sostenible e inteligente.

La cohesión social designa, en sociología, el grado de consenso de los miembros de un grupo social o la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. Es una medida de la intensidad de la interacción social dentro del grupo²⁵⁶.

El concepto de cohesión social es muy amplio (Bernard 1999, Bramley et al. 2006:3, Schmeets, te Riele 2014:792), hay muchas definiciones y, además, se relaciona con los conceptos de capital social, integración social, sostenibilidad social, etc.

El siguiente cuadro elaborado por Bramley, sintetiza parte de la literatura académica sobre el tema, incluyendo también la exclusión social y los elementos relacionados con la misma.

Como se ve en el cuadro, el capital social y la cohesión social tienen en común, entre otros elementos, el establecimiento de redes, la necesidad de compartir y un cierto sentido de pertenencia, de afección al lugar. La exclusión social está relacionada precisamente con la falta de apoyo y de vínculos con otros y el mismo lugar que para otros es elemento de refuerzo, aquí se convierte en causa del problema.

²⁵⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/e/economic-and-social-cohesion, búsqueda de 21/11/2015.

²⁵⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Cohesi%C3%B3n_social, búsqueda de 21/11/2015.

Social Capital	
Social capital refers to features of social organisation such as networks, norms and trust that facilitate co-ordination, and co-operation for mutual benefit. (Putnam, 1993: 35)	
Suggested Elements	
Empowerment	Participation
Associational activity	Common purpose
Supporting networks	Reciprocity
Collective norms and values	Trust
Safety	Belonging (Forrest and Keams, 2001)
Social Cohesion	
Social cohesion can emphasis the need for a shared sense of morality and common purpose; aspects of social control and social order; the threat to social solidarity of income and wealth inequalities between people, groups and places; the level of social interaction within communities or families; and a sense of belonging to place (Forrest and Keams, 2001: 2128).	
Suggested Elements	
Common values and civic culture	
Social order and social control	
Social solidarity and reductions in wealth disparities	
Social networks and social capital	
Territorial belonging	(Keams and Forrest, 2000)
Social Exclusion	
Social exclusion is a process that deprives individuals and families, groups and neighbours of the resources required for participation in the social, economic and political activity of society as a whole. This process is primarily a consequence of poverty and low income, but other factors such as discrimination, low educational attainment and depleted living environments also underpin it. Through this process people are cut off for a significant period in their lives from institutions and services, social networks and development opportunities that the great majority of a society enjoys (Pierson, 2002: 7).	
Suggested Elements	
Poverty and low income	
Lack of access to jobs	
Lack of social support and networks	
Effect of the local area	
Exclusion from services	(Pierson, 2002)

Tabla 22: Coincidencia de conceptos en la literatura sobre sostenibilidad social
Fuente: (Bramley et al. 2006:4)

Para centrar el estudio únicamente en la cohesión social —no se pueden abordar en este trabajo todos los aspectos que van surgiendo—, se ha seleccionado la definición de Jeannotte: “la cohesión social se basa en el deseo de los individuos de cooperar y trabajar juntos en todos los niveles de la sociedad para conseguir retos colectivos” (Jeannotte 2008:4).

Anteriormente, se habían difundido mucho los estudios de Jane Jenson de la Universidad de Montreal, para quien el marco de la cohesión social de una sociedad está caracterizado por el grado que alcanza en cada una de estas cinco dimensiones (Jenson 1998:15):

- a. Pertenencia / Aislamiento
- b. Inclusión / Exclusión
- c. Participación / No implicación
- d. Reconocimiento / Rechazo y
- e. Legitimidad / No legitimidad.

Paul Bernard, discípulo suyo, añadió una sexta dimensión, la igualdad y la desigualdad, para completar el marco y sugirió mostrarlas pareadas, como condiciones que promueven la cohesión (que se traducen en programas o políticas) y resultados de esas políticas (Bernard 1999:13):

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| a. Igualdad / Desigualdad | Inclusión / Exclusión |
| b. Reconocimiento / Rechazo | Pertenencia / Aislamiento |
| c. Legitimidad / No legitimidad | Participación / No implicación |

Estas definiciones plantean el tema de la cohesión desde abajo, es decir, desde las relaciones que establecen los ciudadanos con el resto y con su entorno. La Unión Europea en su Política de Cohesión, adopta una visión desde arriba. Citando sólo unos párrafos de la comunicación “Política de cohesión de ciudades, 2006”, se recalca la importancia de las ciudades: *en ellas se encuentra la mayor parte de los puestos de trabajo, las empresas y los centros de enseñanza superiores y su acción es determinante para lograr la cohesión social* (Comisión Europea 2006b:4) y a la vez se pone de manifiesto la dificultad: *la paradoja consiste en que las ciudades concentran a la vez necesidades y posibilidades de desarrollo* (Comisión Europea 2006b:9).

Y los ocho ámbitos que conviene privilegiar para conseguir esos objetivos de cohesión, siguiendo la Comunicación citada son:

1. El desarrollo urbano sostenible en la política regional europea.

2. Importancia de las ciudades.
3. Ciudades atractivas (accesibles, con movilidad, servicios, entorno y cultura).
4. Apoyo a la innovación, a la empresa y la economía del conocimiento.
5. Más y mejores puestos de trabajo.
6. Disparidades urbanas.
7. Gobernanza (participación y coordinación entre niveles regionales y municipales).
8. Financiación de la regeneración urbana.

La regeneración urbana se ve como la única vía posible (dada la situación de partida), de afrontar el reto de convertir las ciudades en motor de progreso social y crecimiento económico y de atraer inversión en un momento de crisis económica y recesión como el que acabamos de vivir. Es decir, se pide a las ciudades que resuelvan, a través de su planeamiento urbano y su crecimiento, el modo de integrar, innovar, atraer, nivelar las desigualdades, etc.

Si, además, añadimos los conceptos antes mencionados, el capital social se refiere a las redes de relaciones sociales que pueden establecer los individuos y los grupos con acceso a recursos y apoyos, según Policy Research Initiative, 2005:6, citado en (Jeannotte 2008:5).

Y utilizando la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, en su Compromiso 4, podemos definir integración social como el proceso de fomentar sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.

Nos encontramos con un montón de aspectos que tienen que ver con la sostenibilidad social. Pero, siguiendo a Colantonio y Dixon (2011:209) podemos decir que la dimensión social es el “primo pobre” cuando se trata de evaluar y monitorizar el éxito o el fracaso de la regeneración urbana, ya que no hay sistemas o indicadores claros para medirlo. Falta todavía mucho desarrollo académico sobre el tema.

Los temas tradicionales de sostenibilidad social “dura”: empleo, alivio de la pobreza, están siendo, cada vez más, reemplazados o complementados por los emergentes temas “suaves o blandos” que son menos mensurables: felicidad, bienestar, sentido de pertenencia. Esto añade complejidad al estudio.

3.7.2 Gentrificación o elitización

En España, al igual que en otros países, se pueden diferenciar tres etapas en la relación vivienda/centro ciudad, según los grupos sociales (Lorente Bilbao et al. 2009). Algo así como etapas en las tendencias residenciales a finales del siglo XX:

—Hasta los años 70 se produce una diferenciación centro-periferia, resultado del asentamiento espontáneo de la clase trabajadora en los barrios periféricos, donde hay vivienda social, vivienda autoconstruida y, en general, pocas infraestructuras. Las ciudades crecen y tienen que acoger a trabajadores venidos de zonas agrarias u otras regiones, y se construyen cinturones de vivienda obrera en las afueras. En Valencia, por ejemplo, sobre todo era vivienda barata, aunque no fuera social en el sentido de estar acogida a algún programa oficial. Se puede decir que esos barrios tienen una vivienda de mala calidad, que plantea muchos problemas.

—En los años 80 se produce una huida de la clase media de la ciudad histórica, como consecuencia de la saturación del centro. Se va a buscar nuevos valores en zonas de baja densidad de la periferia. Así proliferan las urbanizaciones residenciales muy cercanas a la ciudad, con sus problemas de movilidad, sostenibilidad y gran ocupación de suelo. Es lo que en inglés se llama *suburb*, pero que no podemos traducir por suburbio²⁵⁷.

Una característica común de estas urbanizaciones es la poca presencia del espacio público, incluso en las de lujo, y el déficit o la mala calidad de los equipamientos.

—“En la última etapa se revalorizan los espacios centrales de carácter histórico o con valores asociados a la oportunidad, que son redescubiertos por la clase media. El retorno al centro de la ciudad se inicia con los programas de

²⁵⁷ En castellano, suburbio tiene connotación negativa por la propia etimología de la palabra: viene de sub-urbs, lo que está por debajo de la ciudad. Antiguamente las ciudades se construían en las zonas altas, para su mejor defensa, y cuando ya no había más espacio disponible, la población debía bajar al llano, al sub, que se consideraba peor: por eso ha tenido el sentido de arrabal, periferia.

En España, Madrid ha crecido exponencialmente en municipios alrededor de la A6 (autopista de La Coruña), con cantidad de urbanizaciones en La Florida, Aravaca, Pozuelo, Majadahonda, Las Rozas, por citar sólo unas cuantas. Lo mismo podría decirse de las urbanizaciones alrededor de la A1: La Moraleja, Santo Domingo, etc. En Barcelona, algo similar ha ocurrido alrededor de la AP7 en la zona del Vallés, donde muchos municipios han visto aumentar su población al desplazarse allí también parques empresariales, campus universitarios, etc. A menor escala, pero siguiendo el mismo patrón, podemos hablar de las urbanizaciones cercanas a Valencia en Godella, Campolivar, Rocafort, Massarrochos, Moncada, etc.

rehabilitación del centro histórico, en los años 80, y supone un proceso de aburguesamiento —conocido como *gentrification* o *elitización*²⁵⁸— de las zonas centrales” (Lorente Bilbao, 2009). Se modifican las características sociales de los barrios al ser desplazados los grupos sociales de menor renta y ser recalificados los espacios centrales pudiendo albergar otros usos. Además, el aumento de la inmigración encuentra en los centros históricos viviendas de rentas bajas en las que poder vivir, mientras esperan su plan de rehabilitación.

El fenómeno de la *elitización* o, su versión inglesa —*gentrification*— que utilizaré indistintamente, es una de las consecuencias negativas que tienen muchos procesos de regeneración urbana (Vicario, Martínez Monje 2003, Smith, Williams 1986). Es un fenómeno colateral que se ha dado en todas las ciudades donde se ha tenido una regeneración exitosa y eso no era el objetivo inicial. Ése ha sido — en mi opinión, porque también tiene sus defensores— el principal problema de las operaciones de rehabilitación de los años 70 y 80 del siglo XX, y aún continúa.

Primero, se define el concepto. *La gentrification* es la transformación de una zona desocupada o poblada por la clase trabajadora en una zona central de la ciudad por otra de clase media-alta y/o de uso comercial²⁵⁹ (Smith, Williams 1986, Vicario, Martínez Monje 2003, Lees et al. 2008:xv).

En los años 70, algunos autores como Alan Altshuler, Ira Lowry y W.F. Smith afirmaban que los beneficios de la revitalización urbana o *gentrification* fluirían hacia las clases más bajas y trabajadoras.

Utilizo revitalización urbana y *gentrification* como sinónimos porque durante muchos años las políticas urbanas han asumido que la revitalización pasaba por atraer personas de mayores ingresos a los barrios deprimidos construyendo mejores viviendas, y esto produciría inmediatamente una sociedad más mezclada, menos segregada, más agradable para vivir y unas comunidades más sostenibles. Es decir, renovación urbana, *elitización*, mezcla social y cohesión se han utilizado como una serie de términos correlativos e interdependientes y se ha partido de esa premisa sin cuestionarla, aunque haya poca evidencia de su veracidad. Y, en la mayoría de los casos, se ha evitado utilizar el término *elitización* (por el posible matiz negativo), pasando directamente de la renovación urbana a la mezcla social.

²⁵⁸ Ni *gentrificación* ni *elitización* están recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Las señalo siempre en cursiva, independientemente del idioma en que se usen. *Gentry* significa en inglés alta burguesía.

²⁵⁹ Aunque me referiré más a la elitización residencial, también se puede producir a nivel comercial, como se verá en el caso de Hackesche Höfe: se trata de la sustitución —y consiguiente desplazamiento— del comercio tradicional, de proximidad, por tiendas de lujo o vinculadas a grandes cadenas internacionales.

Sin embargo, parece que la traducción más correcta en español, siguiendo a Monreal en su libro *Antropología y pobreza urbana*, 1996:65 y a (García Herrera 2001), sería la de *elitización*.

Ya en los años 70 había algunos críticos de esa afirmación, como Briavel Holcomb, Robert Beauregard y, especialmente, Neil Smith que influyó enormemente en esta corriente, pero desde los 2000 van aumentando y se unen Damaris Rose, Loretta Lees, Justus Uitemark, Martínez Monge, Rob Atkinson, Rowland Atkinson, por citar sólo algunos. A la vez, sigue habiendo soporte académico para apoyar la *gentrification*: Kearns y Mason, 2007, Tunstal y Fenton, 2006.

Smith decía que la literatura académica había prestado poca atención a la explicación histórica del proceso, y se fijaba más en los efectos que en las causas. De hecho, se hablaba de los efectos (motivos culturales, de cambios de patrones de vida o económicos) y él planteó un estudio en profundidad de las causas. Es sorprendente cómo tanto los fenómenos culturales como los económicos que describía en ese momento, en el entorno de ciudades de Estados Unidos, pueden seguir siendo válidos hoy en España. Apelaba a los cambios culturales en los estilos de vida de los jóvenes, que no tenían ya el sueño de una vivienda unifamiliar, unido a la tendencia a retrasar el matrimonio, tener menos hijos, tasas más altas de divorcio y reemplazar el sueño de sus padres por vivir en las afueras por una vida urbana. En cuanto a la explicación económica del fenómeno: el alto precio de la vivienda y del transporte hacía en el fondo más rentable la rehabilitación y recuperación de los centros de las ciudades (Smith 1979:538).

Para entender el fenómeno y cómo ha calado tanto en las políticas²⁶⁰, conviene seguir el discurso que han elaborado los deseos liberales de las nuevas clases medias en la ciudad, que recoge muy bien Irving Allen en un artículo titulado "*The ideology of dense neighbourhood redevelopment*" (1980). Refleja cómo el movimiento hacia el centro de la ciudad tiene una ideología con un punto de utopía subyacente: recuperar unos valores urbanos de diversidad cultural y pluralismo que se habían perdido en décadas anteriores con la tendencia del abandono de la ciudad para vivir en urbanizaciones de mayor calidad:

"La diversidad sociocultural es un leitmotiv de los nuevos gustos en las viviendas y barrios del centro de las ciudades. Una de los grandes servicios de la vida en la ciudad compacta es estar expuesto a la diversidad social, cultural, y de etnias (...). Un medio de diversidad representa una ventaja en la educación de los niños sobre las 'urbanizaciones homogéneas', porque los niños están expuestos a

²⁶⁰ De muchos países occidentales pero especialmente de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda.

la realidad social y dan y reciben en la convivencia con los que son diferentes social y culturalmente. Para los adultos, el ambiente urbano de diversidad es una fuente continua de estimulación y renovación y un recordatorio del relativismo cultural del propio estilo de vida. Se dice que es el alivio de la monotonía subcultural y el ‘aburrimento’ de muchas comunidades suburbanas” (Allen 1980)²⁶¹.

Por el contrario, Smith en la misma época demostraba que pocos moradores de las zonas suburbanas se trasladaban al centro: es decir, no se trataba de una cuestión de preferencias del consumidor, sino que eran determinantes otras muchas variables como el papel de los constructores, los propietarios de suelo, los prestamistas, las agencias gubernamentales, las inmobiliarias, etc. (Smith 1979:540, 538) En definitiva, afirmaba que la *gentrificación* no se trataba tanto de un movimiento de vuelta al centro de las personas, como del capital productivo (en muchos casos, en manos de personas que ya habitaban el centro). En ese sentido, preveía un movimiento de salida hacia las zonas suburbanas de las personas del centro, en cuanto se produjera la *elitización* y, a su vez, un deterioro con el tiempo de esas zonas suburbanas. Es decir, planteaba, como está produciéndose ahora, un movimiento cíclico de inversión y desinversión en el que algo influyen las preferencias de vivienda de las clases medias y altas, pero secundariamente (Smith 1979:547).

Pero, siguiendo a Allen, este leitmotiv ha movido a muchos *elitizadores* a trasladarse al centro de la ciudad en las operaciones de regeneración urbana, como ponen de manifiesto algunos de los primeros que se trasladaron al barrio de Barnsbury en Londres:

-Mary Hall, escribió en carta a The Times:

“Los socialistas están convencidos de que deberíamos sentarnos uno al lado del otro para ser educados, y yacer uno al lado del otro cuando estemos enfermos. ¿Por qué, entonces, no podemos vivir también uno al lado del otro?”²⁶²

-Ken Pring, arquitecto:

²⁶¹ Traducción propia del original inglés. Utilizo “suburb” como urbanización y como suburbana, entendido como se ha expuesto al principio de este apartado. El texto traducido viene citado en (Lees 2008:2450), extraído de una edición posterior a la que he podido consultar (sólo el resumen): ALLEN, I. (1984). “The ideology of dense neighbourhood redevelopment: Cultural Diversity and Transcendent Community Experience” en *Urban Affairs Review*, vol. 15, núm. 4, p. 31—32.

²⁶² Citado en (Lees et al. 2008:208, Lees 2008:2450).

“La tendencia actual hacia una proporción creciente de clases medias en la población seguirá creciendo. Esto ayudará a crear mejor equilibrio social en la estructura de la comunidad y la experiencia profesional de esos pocos beneficiará en último término a la población menos favorecida”²⁶³.

En otro distrito de Londres, Hackney, la actitud de los *elitizadores* es muy parecida. Recogemos una de las entrevistas que hizo Butler en el barrio en 1997, incluida en (Lees 2008:2458):

“Hay una gran mezcla social aquí, tenemos una familia judía ortodoxa a ese lado, una familia inglesa dos puertas abajo, que han llegado a ser buenos compañeros. Tenemos una familia negra a este lado de la que somos muy amigos y una familia anglo-francesa al otro lado, arriba; unos neozelandeses por allí y no hay tensión en la calle. No me gusta estar establecido en un enclave de clase media u homogénea, porque pienso que en cuanto sales de esa indiferenciación, empiezan las fricciones de siempre; tienes que hacer algo para llevar siempre la delantera y destacar; de alguna manera: ‘tengo que ser mejor que el de la puerta de al lado’²⁶⁴.

En la misma línea, Blomley (2004:89) señala cómo se ha identificado el concepto de mezcla social con el de *elitización* (en este caso en Vancouver), para justificar la falta de inversión durante años en zonas de pobreza:

“Los programas de renovación urbana buscan a menudo fortalecer la compra de vivienda, por sus supuestos efectos de independencia económica, emprendimiento y orgullo de comunidad. La elitización, en ese sentido, se promueve, porque significa el reemplazo de una anti-comunidad marginal por una población de propietarios activa, responsable y capaz de mejorar”.

Es decir, se ve que los *gentrificadores* o *elitizadores* están convencidos de que tienen una misión social de elevación del nivel de alrededor (también se puede entender que quieren gozar de una situación de distinción social de la que carecerían en un lugar donde todos son de su clase). Pero se deduce que esa

²⁶³ Citado en PITT, J (1977) “Gentrification in Islington”. *Barnsbury People’s Forum*. Londres. Recojo la cita de (Lees 2008:2450).

²⁶⁴ Traducción propia del original inglés: “*There’s a great social mix here, we’ve got an orthodox Jewish family that side, an English family two doors down who have become great mates. We’ve got a Black family this side who we are very friendly with and an Anglo-French family the other side up there, a New Zealander over ther and ther’s no tensión at all in the Street... I think that as soon as you get all anything the same frictions start, you get the ‘one upmanships’, the silly, petty ‘I have got to be better than the next door’*”. BUTLER, T. (1997). *Gentrification and the Middle Classes*. Aldershot: Ashgate. Cita de p.117.

misión se ve como algo que se conseguirá desde arriba, por yuxtaposición con el resto de la sociedad, pero no con un planteamiento real de mezcla en el que se comparte, se aprende y se coopera con la población original del barrio. Unido a eso, muchos *gentrificadores* viven realmente un compromiso con otros aspectos de la sostenibilidad que se traduce en el consumo de comida orgánica, la defensa del comercio justo, el uso de bolsas reciclables, el transporte público, etc. (Lees 2009: 1530).

Volviendo a Allen (1984)²⁶⁵, “el deseo de los nuevos urbanitas de vivir codo con codo con comunidades de bajo estatus puede revelar lo lejos que están del sentir de esas comunidades”.

A este enfoque han contribuido, sin duda, las políticas urbanas de algunos países que ven en la mezcla social una garantía (o una condición), del éxito de las operaciones de renovación y, siguiendo a (Lees 2009:1539, Colantonio, Dixon 2011:179), en las clases medias o creativas a los salvadores de los centros de las ciudades.

Nicholas Schoon en *The Chosen City* (2001) identificaba tres *racionales* en los debates políticos sobre la mezcla social:

1. El argumento defensor del barrio: como la clase media aboga con más fuerza por los recursos públicos, les va mejor a los barrios con mezcla social que a los que no tienen clase media.

2. El argumento del “hacer circular el dinero”²⁶⁶ propone que la mezcla socioeconómica y los distintos modos de tenencia de la casa (alquiler, propiedad, etc.) son capaces de soportar una economía local más fuerte que las áreas de pobreza concentrada.

3. Las redes y contactos entre el capital social que se establecen al enlazar y tender puentes promoviendo la mezcla social, son un modo de generar cohesión social y oportunidades económicas.

Y estas políticas han sido propugnadas por gobiernos de distintos colores, en distintos países (desde el gobierno Bush en Estados Unidos al de Blair en el Reino Unido, a los socialistas holandeses o socialistas y populares en España).

²⁶⁵ Vid. nota 263. Citado en (Lees 2008:2458), ALLEN, op. cit. p.38.

²⁶⁶ Traduzco así la expresión original ‘*money-go-round*’, entendiéndolo que se trata de propiciar el consumo para generar riqueza.

Siguiendo a Lees (2008), que hace un extenso estudio apoyado en (Smith, Williams 1986, Atkinson 2000, Atkinson 2004), entre otros, hacemos seis críticas a la mezcla social que se persigue utilizando como vehículo la *gentrificación*:

1. La *gentrificación* causa abundantes efectos negativos en el barrio.
2. La *gentrificación* no engendra mezcla social.
3. La mezcla social es una estrategia unidireccional que rara vez se propone para la prosperidad del barrio.
4. La mezcla social inducida por la *gentrificación* amenaza los beneficios existentes en la mezcla social del barrio degradado (los propios residentes suelen tener algunas redes de cohesión que se pierden al inducir la nueva 'mezcla').
5. No hay evidencia académica sobre qué tipos y cuánta mezcla social son necesarios para lograr una regeneración urbana exitosa.
6. Las políticas de mezcla social no consiguen demostrar cómo se logra mezcla entre los distintos grupos del barrio.

Este tipo de políticas no abordan las causas de la pobreza, del desempleo, de los barrios degradados, sino que pretenden aportar una solución desde fuera que maquille la situación y acabe por desplazar a esas personas a otros lugares, generalmente peores y alejados del centro.

Las crisis económicas, especialmente la última que comenzó en 2007 con la burbuja inmobiliaria, han llevado a vaticinar la desaparición de la *gentrificación*, pero la verdad es que se va propagando como un virus, para llegar a ser una estrategia urbana global, vinculada a un nuevo globalismo ligado a un nuevo urbanismo (Lees 2009:1529).

Es cierto que la crisis ha dificultado las cosas en algunos barrios porque no se han podido vender los nuevos pisos, los precios están bajando y no se conseguirán los ingresos y la mezcla social esperada²⁶⁷. Pero no se sabe cómo será el futuro. Las predicciones apuntan a que la *gentrificación* podrá continuar en algunos barrios sin problemas sociales y no perdurará en los barrios más degradados, ya que no se muestra eficaz en ese sentido. Por otra parte, la regeneración urbana supone una revalorización del barrio que suele atraer a personas con mayores ingresos que financian la operación al adquirir allí viviendas o locales. Esto suele llevar a la *elitización* y parece difícil romper esa tendencia que, para muchos autores, es inevitable y no negativa necesariamente.

²⁶⁷ Veremos algún ejemplo en los casos de estudio. En concreto, en La Mina.

En cualquier caso, esta última recesión y la indeterminación del futuro puede ayudar a ser creativo y, como dice Lees, pensar alternativas a la *gentrificación*. Entre muchas otras posibles, ella sugiere (Lees 2009: 1531-1532):

- “1. Revisar el papel actual de la vivienda en el sistema económico y social.
2. Permitir a las personas con menos recursos un mayor control —incluso la propiedad— sobre la vivienda. Muchas casas podrían ser compradas por los gobiernos u ONG al precio más bajo posible, y firmarían contratos con las familias de escasos o moderados recursos que las habiten, para mantenerlas en buen estado.
3. Rehabilitar vivienda pública en zonas de baja demanda en vez de demoler. A veces la demolición se asocia erróneamente a la política de mezcra social.
4. Reemplazar el sello global de *gentrificación* por unas estrategias urbanas específicas más contextualizadas, a nivel local o nacional.
5. Construir más y mejores viviendas públicas de renta baja en áreas de oportunidad (cercanas a colegios de prestigio, con empleo sostenido, con buena red de transportes y equipamientos que permitan la actividad cívica).
6. Trabajar por una economía realmente más mezclada en las ciudades”.

La mayoría de las sugerencias son útiles para lugares donde hay necesidad de vivienda. En el caso de España, con mucha vivienda nueva vacía, quizás se podría trabajar más en la línea del punto seis.

En cualquier caso, más que luchar contra la *elitización*, que puede morir por sí sola o tener un plazo de vida limitado, se presenta una oportunidad de ser creativos y ofrecer alternativas reales de financiación y que ayuden a la cohesión, desde dentro, también pensando, como sugiere Gaja Díaz (2015), en los barrios más necesitados que no cumplen las condiciones para ser *elitizados*.

En ese sentido, se propone también el reciclaje urbano unido a programas de inserción social como una estrategia válida ante la *gentrificación* o el abandono de los centros históricos (Chacón 2013:151).

Conclusión de la tercera parte

Después de estudiar en profundidad la regeneración, se han visto sus posibilidades y la dificultad de la financiación sin recurrir a la *elitización*. A la vez, hemos llegado a los moradores de las zonas regeneradas; en algunos casos, *elitizadores*, en otros no, pero que podrían posibilitar la construcción de un tejido social más fuerte en el área regenerada. Esto lleva al siguiente capítulo sobre cómo participar.

CUARTA PARTE

PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Concepto

Emergencia de la participación pública en urbanismo

Marco legal para la participación en urbanismo en la UE

Marco legal para la participación pública en España

Métodos de participación

El uso de las Tecnologías de la Información en la participación

Participación sostenible

Comportamiento y estilos de vida sostenibles

Nuevos agentes en la participación

Concept

Emergence of the public participation in urban planning

Legal frame for participation in urban planning at the EU

Legal frame for public participation in Spain

Public participation methods

ICT use in public participation

Sustainable participation

Sustainable behaviour and lifestyles

New agents in participation

4 PARTE. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La identidad de una ciudad está influenciada no sólo por su contexto geográfico, su patrimonio físico y su cultura local, sino también a través de la calidad y diversidad de sus barrios, calles y lugares, y a través de las expectativas, experiencias y memorias de sus ciudadanos (Gonçalves 2012:180).

Objetivos de la investigación

Este capítulo responde a los objetivos n. 4, n. 5 y n. 6 propuestos:

n. 4. Enumerar modelos de participación existentes: saber si hay límites, si la participación se puede dar durante todo el proceso urbanístico o sólo en algunos momentos, si está articulada, si hay elementos que la favorezcan o dificulten; quiénes son los agentes que deben intervenir: los residentes, ciudadanos individuales trabajadores, tejido asociativo, sindicatos, etc.

n. 5. Valorar la necesidad de formación y educación para llegar a unos estilos de vida sostenibles. Posibilidad de incluir aspectos que estimulen la participación ciudadana sostenible en los currículos de formación de la enseñanza primaria y secundaria (empezando por la aplicación en el propio hogar). Estudiar los cambios que ya se están dando en la sociedad, con el uso de las TIC y los nuevos patrones de consumo.

n. 6. Sopesar la necesidad de incorporar una nueva figura al urbanismo en España —fruto de lo tratado en los objetivos anteriores— un técnico especializado que haga de mediador y coordinador entre los diferentes agentes que intervienen en la regeneración urbana, de manera que se estimule la participación y la sostenibilidad.

Introducción

Se parte del concepto, la emergencia que la participación que va cobrando en la esfera pública y, cómo no, en el urbanismo, se estudia el marco normativo europeo y español para la participación y se enumeran distintos métodos de participación aplicables a la regeneración urbana, incluyendo el uso de las TIC.

En la segunda parte del capítulo, se apela a la participación en la consecución de la sostenibilidad, con el compromiso que supone en los estilos de vida y el comportamiento individual. Se sugieren varias líneas de trabajo y, de fondo, la necesidad de una educación en esa dimensión. Finalmente, se esboza el perfil para los agentes de participación.

4.1 Concepto

La democracia va muy unida a la participación desde sus orígenes. Etimológicamente, democracia significa “gobierno del pueblo” y surgió a partir del 510 a.C. en Atenas, cuando los atenienses pidieron a Clístenes una nueva forma de gobierno en la que el pueblo pudiera participar en las políticas (etimológicamente, decisiones).

La imagen del Ágora en la que los convocados podían intervenir, expresar sus opiniones y contribuir a la toma de decisiones ha estado latente durante siglos.

En el siglo XIII, se encuentra un modelo participativo interesante en Siena, del que habla Christopher Alexander en su libro *Urbanismo y Participación*. Citando a John Larnier²⁶⁸, explica que las ciudades surgieron de un proceso positivo de planificación. El proceso se mantuvo gracias a decretos y leyes similares a los patrones y gracias a una revisión anual parecida a la diagnosis, dirigida por un grupo de ciudadanos. Este grupo de ciudadanos era el responsable de mejorar los decretos y las leyes:

«En Siena, los Estatutos del Comité de los Caminos, compilados en 1290, consisten en 300 decretos acerca del crecimiento urbano. En estos decretos se ordena que cada mes de mayo un comité de ciudadanos elegido por el Consejo Supremo del Estado revise la ciudad en su totalidad. Después, en la segunda semana de ese mismo mes, deben decidirse los planos de la remodelación de la ciudad durante el siguiente año. Por ejemplo, el 10 de mayo de 1297 el comité proclamó no menos de 18 leyes. De éstas, tres se referían a la catedral, dos a la situación de algunos palacios privados situados junto a la plaza, dos se referían a los arcos encima de las calles, dos se referían al buen construir y a los lavabos, siete a la pavimentación de las calles. Además, se pidió un presupuesto anual de 4.000 libras para la construcción del palacio de la comunidad, para el baptisterio y para un comité nuevo que discutiese los problemas de los pozos y el agua... Normalmente, los ciudadanos que formaban parte de estos comités no eran especialistas. Dante estuvo en un comité de este tipo en Florencia y durante el tiempo en que él participó se planeó el ensanchamiento de la vía de San Prócolo» (Alexander et al. 1976:100).

Este ejemplo del siglo XIII bien podría ser el modelo a imitar en los procesos participativos que se están dando en el siglo XXI, aunque ha aumentado la

²⁶⁸ LARNER, J. *Culture and Society in Italy, 1290-1420*. Charles Scribner's Sons, New York, 1971.

complejidad por el número de agentes que intervienen ahora y, como veremos en el capítulo, no resulta tan fácil de trasladar.

Del siglo XIII saltamos a las definiciones actuales.

El profesor Robert Chambers, experto en participación y desarrollo, decía:

“En décadas anteriores, los profesionales tenían las respuestas... y los pobres y la gente local tenían el problema, y gran parte del problema se podía resolver con educación y transferencia de tecnología. Cada vez más, este pensamiento está siendo cuestionando y desechado. El balance ha cambiado. El desarrollo impuesto desde arriba no siempre era sostenible. Cada vez más estamos reconociendo el problema y la participación como la clave para la sostenibilidad y la mayoría de las soluciones (EUKN 2013:1)”.

Podemos encontrar muchas definiciones de participación:

“La participación se puede ver como un continuo de interacción entre el gobierno y el público, que abarca desde la información y la escucha en un extremo hasta implementar conjuntamente soluciones acordadas en el otro, con un proceso intermedio de diálogo, debate y análisis”. También se puede describir la participación pública como “un proceso deliberativo por el que los ciudadanos interesados o afectados, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno se implican en las políticas, antes de que se tome una decisión política” (EUKN 2013:2).

En su tesis doctoral, Rivera (2011:11) aporta otras dos definiciones, la de los arquitectos Romero y Mesías²⁶⁹ “*una manera democrática y socialmente equitativa de toma de decisiones*” y la de David Wilcox²⁷⁰ “*un proceso en el cual la gente tiene que pensar lo que quiere, considerar distintas opciones y trabajar para que puedan conseguirse*”.

Los Estándares de Participación Pública, señalan muchas descripciones de la participación: “promueve el intercambio de información y experiencias; fomenta la comprensión de las opiniones de otros y la coordinación de los intereses; mejora la calidad y la transparencia de las decisiones; aumenta la aceptación y trazabilidad de las decisiones, también de aquellas cuyos beneficios sociales sólo serán evidentes en el largo plazo; refuerza la identificación de los ciudadanos y de los grupos de interés con las decisiones y también con las áreas donde viven;

²⁶⁹ Romero, Gustavo y Mesías, Rosendo. La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat. Mexico: CYTED, 2004.

²⁷⁰ Wilcox, David. *The guide of effective participation*. Londres. Joseph Rowntree, 1994, p.8.

fortalece la confianza de las personas en las políticas y la administración pública; procura que un público amplio se forme una opinión sobre los asuntos; ayuda a evitar retrasos, costes extra en la implementación de las políticas, planes, programas e instrumentos legales, optimizando así el uso de los recursos” (Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management 2011:6).

Otros (Blundell-Jones et al. 2005:xiii-xiv), comentan que el contexto político europeo “participación “ se ha convertido en la palabra de moda, pero habría que cuestionar cuál es realmente su significado y ofrecen alternativas a las aproximaciones aceptadas de participación:

—Nivel de mínimo común denominador: la participación en arquitectura se define como la implicación del usuario en alguna fase del proceso de diseño. A veces, este nivel no transforma nada el proceso de la arquitectura.

—Actualmente, las leyes de los países de la Unión Europea y Estados Unidos incluyen la participación como parte necesaria del trabajo público: esto se ha institucionalizado y supone rellenar una casilla más para obtener la aprobación y los fondos. Es decir, se puede ver un requisito procedimental más, carente de un significado más amplio.

—La participación llega a ser una parte organizada (y potencialmente manipulada) de cualquier proyecto de regeneración en la que los usuarios se supone que tienen voz, pero el proceso reprime los sonidos que vienen de fuera.

La OCDE hacía referencia al mismo tema en 2001, al señalar la presión que los gobiernos de los países miembros sufren para integrar las voces del público en el proceso de la política, y responder a las expectativas de los ciudadanos que quieren ser escuchados y tenidos en cuenta. Para fortalecer esas relaciones con los ciudadanos, los gobiernos debían asegurar tres cosas: información, consulta y participación. Una información completa, objetiva, fiable, relevante, fácil de encontrar y entender —como condición previa—; consulta a los ciudadanos como una relación en doble sentido (ciudadanos-gobierno), sobre algunas cuestiones — esto estaba poco desarrollado en los países, aunque se empezaba a ver como algo esencial de la política pública—; y, finalmente, la participación activa, que debería ser flexible en tiempo y mecanismos, para integrar las ideas y propuestas de los ciudadanos en la construcción de las políticas —en 2001 esto se veía como un objetivo al que llegar, pero pocos países lo habían explorado— (OECD 2001:11-12).

En 2005, se evaluaron los procesos que se estaban dando en ocho países, mostrando resultados dispares, pero interesantes, de la implementación de los

mismos. Desde entonces, la OCDE no ha hecho más informes sobre el tema quizás por la complejidad del mismo y la falta de perspectiva para evaluar resultados. Indudablemente, el crecimiento de los procesos participativos en los países miembros en los últimos diez años ha sido exponencial y habría mucho material para analizar.

La participación pública aporta un conocimiento valioso a la política. De alguna manera, es la “ciencia de los ciudadanos” (*Citizen Science*), que implica una forma de ciencia desarrollada y promulgada por los ciudadanos, gracias a su conocimiento contextual generado fuera de las instituciones científicas formales (Irwin 1995:xi).

En cualquier caso, la participación de los ciudadanos es un proceso complejo, por medio del cual los resultados que se consiguen están muy ligados a factores sociales y al valor añadido del proceso en sí mismo.

En la literatura académica se encuentran ejemplos de cómo la participación pública puede llevar a la mejora en la toma de decisiones políticas (OECD 2005:125, URBACT 2006:20, Sander 2011:7), pero hay falta de acuerdo en cómo contribuye a esa mejora (Sander 2011:7) dependiendo de los resultados esperados. Según Antina Sander, la participación pública se puede entender como un elemento nuclear de la democracia, como un medio para conseguir un determinado objetivo o como una posibilidad de reducir las críticas ante una decisión difícil, y cita varios trabajos que apoyan estas afirmaciones (Fiorino, 1990; Rowe y Frewer, 2000; Beierle y Cayford, 2001 y Abelson y Gauvin, 2006).

En este contexto, en que se pueden esperar cuestiones muy distintas de la participación de los ciudadanos, se entiende que siga siendo válido lo que decía Rosener hace décadas, al afirmar la dificultad de conseguir evaluar la eficacia de la participación ciudadana de manera sistemática, como habían acordado poco antes los investigadores estadounidenses en ciencias sociales. Ella veía cuatro problemas para conseguirlo: *“el concepto de participación es complejo y está cargado de valor, no hay un apoyo amplio a los criterios para juzgar el éxito o el fracaso; no hay acuerdo sobre los métodos de evaluación; y hay pocas herramientas fiables de evaluación”*²⁷¹(Rosener 1981:583).

²⁷¹ Traducción propia del original inglés: “1. *The participation concept is complex and value laden; 2. there are no widely held criteria for judging success and failure; 3. there are no agreed-upon evaluation methods; and 4. there are few reliable measurement tools*”.

Años después, Beierle, en un artículo en el que propone un marco para evaluar los programas de participación pública²⁷², considera que lo primero es identificar qué desafíos se quieren conseguir con ese programa de participación y lo resume en seis objetivos sociales (Beierle 1998:3):

1. Educar e informar al público,
2. Incorporar valores públicos en la toma de decisiones,
3. Mejorar la calidad sustantiva de las decisiones,
4. Aumentar la confianza en las instituciones,
5. Reducir el conflicto y
6. Lograr una buena relación coste-rendimiento²⁷³.

Es decir, Beierle no hace tanto hincapié en el proceso que habría que seguir, como en el resultado que cabría esperar del proceso. Me parece éste un enfoque lleno de sentido: con la participación se quiere mejorar la toma de decisiones y la consecución de alguno de esos seis retos identificados contribuirían a ello, independientemente del procedimiento utilizado para lograrlo. Evidentemente, se trata de retos amplios, que van más allá del caso concreto, y que trascienden los intereses inmediatos de las partes que intervienen en la decisión, por eso pueden ser trasladables a cualquier proceso.

El marco que él propone para evaluar la participación se diseña con tres elementos: identificar las fortalezas y debilidades de un número diferente de mecanismos de participación; ser objetivos (en el sentido de no asumir la perspectiva de ninguna de las partes) y medir, en lo posible, los resultados tangibles. Así se puede ver si los programas participativos funcionan, si se pueden mejorar, qué mecanismos funcionan mejor y si justifican la inversión de recursos públicos y privados (Beierle 1998:2-3).

Siguiendo a Beierle, no podemos buscar una relación directa entre mecanismos de participación y los seis objetivos sociales; previamente hay que descomponer los mecanismos de participación en cuatro características: los flujos de información,

²⁷² Su artículo se refiere a la participación pública en materia medioambiental, pero considero que estos aspectos sirven también al urbanismo.

²⁷³ Este sexto aspecto a veces se considera un reto y otras no, como hace Sander (2011:7), que directamente habla de los cinco retos de Beierle sin incluirlo. Se trata del coste-rendimiento no de la decisión tomada en el proceso participativo, sino del coste-rendimiento de tomar las decisiones con o sin proceso participativo (Beierle 1998:9); es decir, algunas veces se consigue tan poco con el proceso participativo, que hubiera sido más rentable no tenerlo.

el grado de interacción entre grupos con intereses potencialmente opuestos, el tipo de representación y el papel del público en la toma de decisiones.

En las dos figuras siguientes veremos el rango de mecanismos y su influencia en dos de las cuatro características.

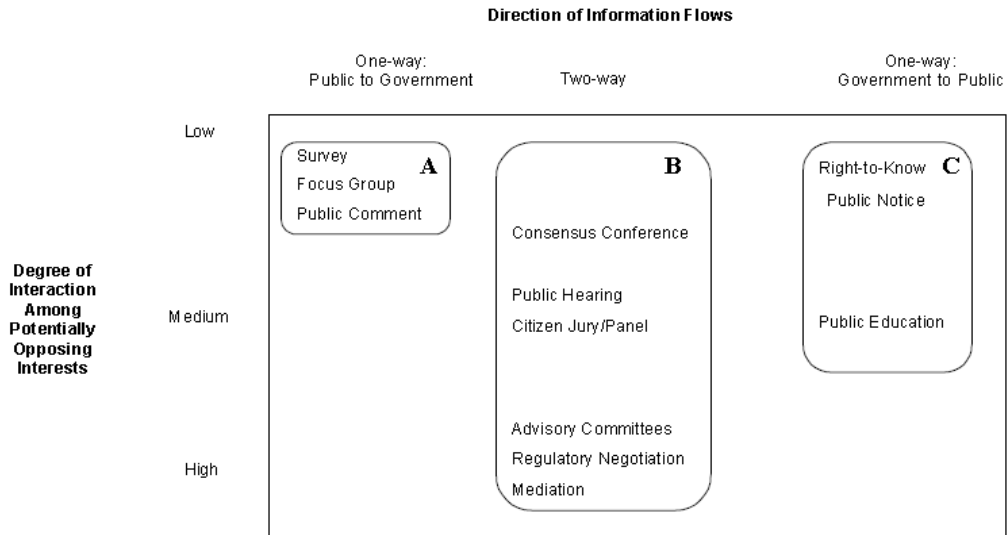


Figura 35: Tipología de mecanismos participativos según dirección de flujos de información y grado de interacción

Fuente: (Beierle 1998:17)

Aquí se ve que los flujos pueden ir en una dirección: de arriba-abajo, como en el caso de la información, el derecho a conocer o la educación; de abajo-arriba con las encuestas, los grupos enfocados, etc., o ser bidireccionales como los expresados en el grupo B. La interacción entre distintos grupos de interés puede ser nula en las encuestas o en el derecho a conocer, o máxima en la mediación o en la negociación reguladora.

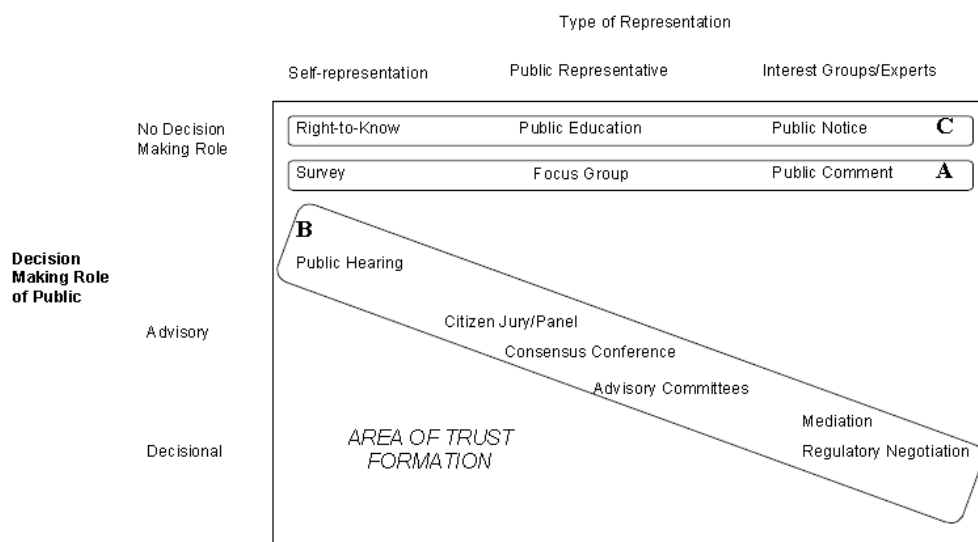


Figura 36: Tipología de mecanismos participativos según el tipo de representación y la toma de decisiones

Fuente:(Beierle 1998:17)

Atendiendo ahora a las otras dos características, en esta figura se ve el tipo de representación: se auto-representan (equivalente a democracia directa), en las encuestas y en el derecho a conocer; delegan en los representantes (equivalente a democracia representativa) en la educación pública y en los grupos de trabajo; o delegan en expertos o grupos de interés (equivalente a democracia participativa) en las noticas públicas, los comentarios, etc. En cuanto a la toma de decisiones, a medida que el grupo es más experto y hay negociación, hay más decisión. Como se ve, las encuestas, la formación, los grupos enfocados, etc., no juegan ningún papel en las decisiones.

Y si relacionamos los distintos mecanismos con los seis objetivos sociales, tendríamos la siguiente figura, según su contribución o no al logro del objetivo. Como se ve, los procesos de arriba-abajo no llevan a obtener información del público, aunque sí los dotan de conocimientos que pueden enriquecer la calidad de las decisiones (objetivos 2 y 3); los mecanismos tradicionales de escucha al público y el consejo de ciudadanos contribuyen prácticamente a los seis objetivos, y todos los mecanismos se valoran a la hora de calcular el coste-rendimiento del proceso participativo.

Mechanisms	Goal 1		Goal 2	Goal 3	Goal 4	Goal 5	Goal 6
	education	information	public values	substantive quality	trust	reduced conflict	cost-effectiveness
Non-Deliberative Mechanisms for Obtaining Information From the Public							
Survey	○	○	●	●	○	○	●
Focus group	○	○	●	●	○	○	●
N & C Rulemaking	○	○	●	●	○	○	●
Non-deliberative Mechanisms for Providing Information to the Public							
Information provision	▶	●	○	○	●	○	●
Public Notice	○	▶	○	○	▶	○	○
Public education	●	▶	○	○	●	○	●
Traditional Mechanisms							
Public hearing	○	●	●	●	▶	▶	●
Citizen Advisory Ctte.	●	▶	●	●	●	●	●
Public Deliberation							
Citizen Juries/Panels	●	▶	●	●	▶	▶	●
Consensus Conference	●	▶	●	●	○	▶	●
Alternative Dispute Resolution							
Mediation	○	○	●	●	▶	●	●
Regulatory Negotiation	○	○	▶	●	▶	●	●

○ = not applicable; ▶ = may be applicable; ● = applicable

Figura 37: Relación entre objetivos sociales y mecanismos de participación
Fuente: (Beierle 1998:19)

Como el mismo Beierle dice, este tipo de evaluación ofrece un marco muy general, pero he querido dedicarle espacio en este trabajo porque puede ser útil en distintos procesos y servir de punto de partida para otras investigaciones y otros métodos de evaluación.

Propongo otra visualización de ideas similares, que puede sintetizar los elementos necesarios para una evaluación del proceso de participación, pues tiene en cuenta los **resultados** (sociales), el **proceso** (que conduce a esos resultados) y el **contexto** en el que la participación tiene lugar. Antina Sander (2011:11) muestra el acuerdo que hay entre muchos autores sobre estos tres elementos clave y cita a Beierle, 1998; Beierle y Konisky, 2000; Rowe y Frewer, 2000; Abelson y Gauvin, 2006; Lomas et al, 2005; Tuler y Webler, 2010.

En la figura siguiente, se parte de los objetivos sociales de Beierle²⁷⁴, de la legitimidad y aceptación de la decisión, que es lo que se pretende con el proceso participativo y del contexto que, en este caso, se trata de la ampliación de una red eléctrica en Alemania, por eso la legislación se refiere a ese campo. Entiendo que todo es exportable a otra situación de participación.

El contexto es el marco en el que se inserta la operación: tiene sus leyes, su público interesado, sus agentes con distintos papeles, su reputación, etc. El proceso participativo consta de muchos elementos, que tendrían que tender a

²⁷⁴ Se ha obviado, como se adelantaba en la nota anterior el de coste-rendimiento.

lograr transparencia y justicia, acceso a la información, una participación sustancial y continua, contar con todos los sectores y partes involucradas de la sociedad, una buena gestión del diálogo y del conflicto y responsabilidad y fuerza vinculante de las decisiones (en su caso). Si se trabajan esos aspectos en el proceso, se consiguen los cinco objetivos sociales deseados, que son los que dan legitimidad a quien decide y aceptación a la decisión tomada.

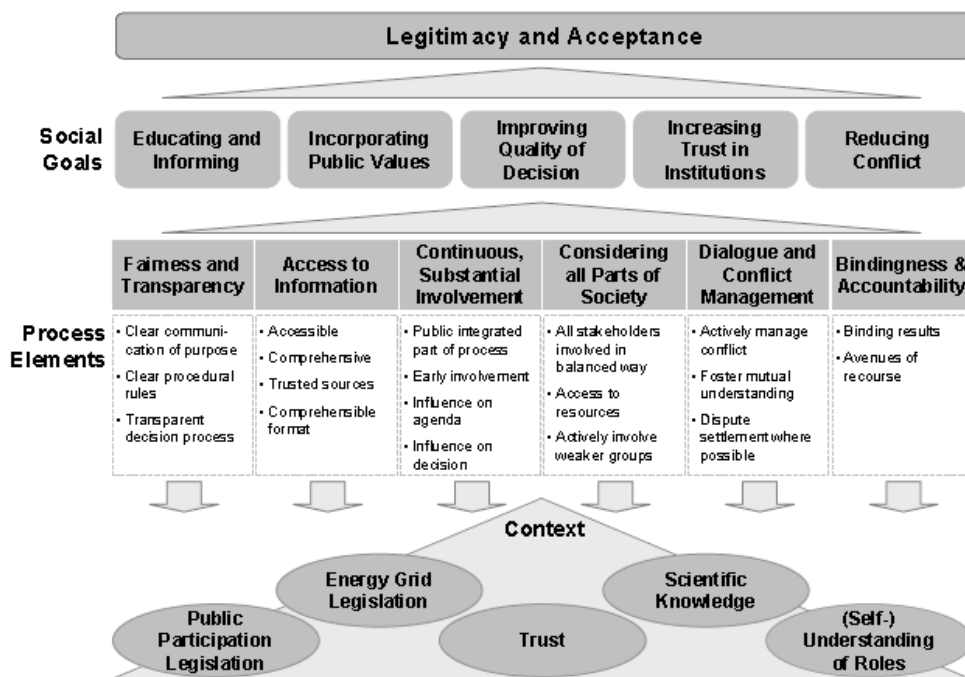


Figura 38: El marco de evaluación de la participación
Fuente: (Sander 2011:15)

Dando un salto desde los procesos y la evaluación de la participación a la propia definición, un elemento importante es el público que participa: hace falta saber qué se entiende por público, si se refiere a la perspectiva de la población en general o a la población organizada en grupos activos.

Una definición de público es la que ofrece Kerstin Arbter (2009:32): "individuos y grupos de personas que desde fuera de la administración pública y los partidos políticos toman la iniciativa para defender sus intereses privados o los de la comunidad". Entre estos grupos, ella distingue entre el público amplio, tanto individuos como grupos de acción ciudadanos, y el público organizado, dividido entre las asociaciones legalmente organizadas para un interés común y las propias

de la sociedad civil. Es decir, no se consideraría público a los inversores, las administraciones o autoridades, etc.

Ahora, además, la participación va unida a la información (con la consiguiente exigencia de transparencia a la administración) y es indudable que las tecnologías de la información e internet tienen mucho recorrido todavía, pero lo importante es *crear una nueva sociedad que esté cívicamente comprometida y más apegada a la suerte de su comunidad* (Sandel 1998), como un modo para que el individuo alcance su pleno desarrollo.

La participación, como decía Tocqueville, jurista, político y sociólogo francés, también va unida a la educación. El brasileño Paulo Freire expresaba más de un siglo después que *“la participación, en cuanto ejercicio de la voz, de tener voz, de asumir, de decidir en ciertos niveles de poder, en cuanto al derecho de ciudadanía se halla en relación directa, necesaria, con la práctica educativo-progresiva”* (Freire 1994:86). Desde otra perspectiva, pero buscando el mismo fin de educar para participar mejor, la Unión Europea aprobó el programa “Europa con los ciudadanos” para el periodo 2007-2013. Se busca una ciudadanía activa, que promueva una mejor convivencia y se entiende que la democracia se asienta bien cuando descansa sobre la participación cívica. *La participación es la razón de ser de la democracia; es esencial para que las democracias sean viables, sostenibles y saludables*²⁷⁵. Y esa participación sigue requiriendo la educación y el aprendizaje, pues va mucho más allá de un simple procedimiento: exige saber por qué se participa, en qué y para qué, además de cómo.

En el continente americano, aunque trabajando también en otros países, se constituyó en 1990 la *International Association for Public Participation*²⁷⁶ —que no es muy conocida— para promover la participación pública de personas individuales, instituciones y gobiernos. Ofrece cursos de formación para dirigir procesos de participación, tomar decisiones con procesos participativos y, además, recoge la investigación y los proyectos en una revista online y en abierto llamada *Journal of Public Deliberation*.

²⁷⁵ www.unav.edu/web/parlamento-civico/presentacion, búsqueda de 8/12/2015.

²⁷⁶ <http://www.iap2.org/>, búsqueda de 27/02/2016. En Europa, empezó a trabajar en Francia en 2010, pero sólo siguió activa hasta 2014, <https://aip2france.wordpress.com/>; también comenzó en Italia, que sigue organizando actividades, y aunque trató de asociar a Portugal y Alemania, no se logró.

4.2 Emergencia de la participación pública en urbanismo

Marc Parés explica en su tesis por qué surgen los procesos participativos como consecuencia de los cambios en la sociedad. Me remito a su estudio (Parés Franzí 2006: 57-60), señalando los tres hitos que él recoge: la crisis del petróleo de 1973, que pone en evidencia la incapacidad del estado para resolver todos los problemas; los gobiernos de Thatcher y Reagan que tienden a la descentralización y, finalmente, el paso de gobierno a gobernanza, que reformula el modelo de las políticas estableciendo nuevos procedimientos que no necesariamente tienen que estar impulsados de arriba-abajo, sino que pueden surgir de iniciativas de abajo-arriba.

La necesidad de la participación en urbanismo ha sido más alimentada por sociólogos, economistas, geógrafos, etc. —Patrick Geddes, Max Weber, Lewis Mumford, Jane Jacobs, Sherry Arnstein, Henri Lefebvre, Manuel Castells, François Choay, David Putnam, David Mongil, entre otros—, que por arquitectos. Recientemente, Catalina Turcu, arquitecto y doctora en sostenibilidad urbana, afirma que la importancia de involucrar a la gente local en la regeneración de áreas urbanas y tomar en consideración sus necesidades y expectativas es un tema bien conocido hoy en la discusión amplia sobre la sostenibilidad urbana (Turcu 2012:141).

¿Por qué los arquitectos han permanecido al margen de esta cuestión en el urbanismo? No se sabe. Constató el hecho y aventuro algunas razones: contar con la opinión de los ciudadanos haría más lento el proceso porque “los clientes a contentar” serían muchos²⁷⁷; la excesiva confianza en el conocimiento técnico para resolver las cuestiones; la despersionización de la ciudad como consecuencia de la globalización y el creciente interés por lograr, a través del urbanismo, ciudades competitivas en la esfera internacional; podrían ser algunas de las razones.

Los arquitectos Blundell-Jones, Petrescu y Till (2005:xiv) dan una explicación de la falta de participación en arquitectura: la participación necesita diferenciar entre las demandas de los clientes y las necesidades de los usuarios. Los arquitectos, que necesitan clientes con capacidad económica, han optado habitualmente por

²⁷⁷ Según algunos defensores, la participación de los ciudadanos es una actividad prevista para ahorrar tiempo y no malgastarlo; para resolver conflictos y no provocar problemas; para practicar la racionalidad y no el caos (OECD 2005:125).

ellos, excluyendo los deseos de los potenciales usuarios. Así, se ha eliminado al público general del proceso de producción arquitectónica que, a su vez, conduce a un sentido de alienación de los usuarios de su entorno. En el mismo libro, Giancarlo de Carlo abunda en el tema, preguntándose quién es el público de la arquitectura. Si el público es la gente que usa la arquitectura, ésta perdió credibilidad cuando el Movimiento Moderno tomó la posición de élite en el lado del cliente en lugar de en el del usuario. Es decir, al distanciarse del contexto real de la sociedad y sus concretas necesidades, la actitud elitista del Movimiento Moderno acentuó lo superfluo de la arquitectura (2005:7).

A finales de los 70, el arquitecto Christopher Alexander escribió su trilogía “El modo intemporal de construir”, “El lenguaje de patrones” y “Urbanismo y Participación”. Allí daba dos razones evidentes para apoyar la participación de los ciudadanos: *“la de ayudar a la gente a tomar parte en una comunidad, ya que produce un sentido de propiedad y un grado determinado de control sobre el medioambiente y, en segundo lugar, el hecho de que los usuarios de un edificio conocen mejor las necesidades que cualquier otra persona; o, en otras palabras, el hecho de que sea imposible obtener un edificio adaptado a las necesidades reales sin que los usuarios del edificio lo diseñen* (Alexander et al. 1976:32).

La lejanía de los arquitectos respecto de los ciudadanos ha hecho que también la propia disciplina urbanística haya llevado a alejar a los ciudadanos de la configuración de su entorno. En los últimos años se está dando un movimiento en sentido inverso y, como dice Verdaguer (2003), desde el campo de la producción teórica esta restitución se está produciendo en torno a dos conceptos, el de sostenibilidad y el de participación, que solamente ligados fuertemente entre sí adquieren cierto contenido más allá de la utilización cada vez más banalizada que se está haciendo de ellos.

En España se está haciendo con retraso frente a otros países del entorno y, a la vez, de manera desigual dentro del propio territorio español.

El mayor desarrollo se produce en Cataluña, donde la Ley de Barrios 2/2004 a la que ya me he referido en otros capítulos y la Ley de Urbanismo 305/2006 de 18 de Julio incluyen de forma contundente la participación ciudadana.

Pero si estudiamos el periodo más reciente, podemos decir que el interés por la participación de los ciudadanos crece en los últimos diez años y, exponencialmente, a partir de 2011 con los nuevos movimientos sociales conocidos en España como el 15M²⁷⁸.

²⁷⁸ Se puede profundizar leyendo el artículo (Minguijón, Pac 2013).

El Consejo de Europa, añade como Apéndice a la Recomendación N. R (84) 2, “La Carta Europea de la Ordenación Regional/Territorial”, una llamada clara a la participación pública en todos los niveles del planeamiento: *“Cualquier política regional/territorial, al nivel que sea, debe estar basada en la participación de los ciudadanos. Es esencial que los ciudadanos estén informados claramente y de una manera comprensiva en todas las etapas del proceso de planeamiento y en el marco de las estructuras institucionales y los procedimientos”* (CEMAT 2010:25)²⁷⁹.

Esta recomendación de 1984 tiene su valor, porque cuenta con la participación como un ingrediente necesario del planeamiento, pero lo equipara a que los ciudadanos dispongan de la información suficiente, en todas las etapas. Es todavía un concepto muy primitivo de participación, un mero formulismo que habría que cumplir. Como veremos a continuación, se quedaría en el nivel 3 de la Escalera de Participación de Arnstein.

La escalera de participación (Arnstein 1969) es un modelo que se ha utilizado mucho al hablar de la participación de los ciudadanos. Aunque muchos de los ejemplos que citaba Arnstein en su artículo han sido superados (se refieren a los años 60 del siglo XX y en el contexto de los Estados Unidos de América), las cuestiones que plantea siguen vigentes hoy.

Distingue entre tres grados de participación (no participación, puro formalismo y poder ciudadano) divididos en ocho peldaños (manipulación, terapia, información, consulta, aplacamiento-contención, colaboración, poder delegado y control ciudadano).

—En los dos primeros peldaños (manipulación y relaciones públicas) no hay participación, sino que se da la posibilidad a los que tienen el poder, de educar a los que “participan”.

—Los tres siguientes suponen el formalismo: en los peldaños 3 y 4 (información y consulta), se puede informar, recibir información, escuchar y ser escuchado, pero no hay seguridad de que las propuestas vayan a ser asumidas por los que tienen el poder. Falta “músculo” para cambiar el *statu quo*. El nivel 5, aplacamiento, indica que se puede aconsejar, pero no decidir: es el nivel de captación de activistas que puedan involucrarse a un nivel superior.

—Los niveles 6 a 8 reflejan distintos grados de poder del ciudadano: asociación o consorcio (puede negociar y participar con los que tienen el poder); poder

²⁷⁹ Traducción propia del original inglés: *“Any regional/spatial planning policy, at whatever level, must be based on active citizen participation. It is essential that the citizen be informed clearly and in a comprehensive way at all stages of the planning process and in the framework of institutional structures and procedures”*.

delegado (los ciudadanos tienen un cierto control a nivel local) y control ciudadano (en el cual las decisiones son tomadas y asumidas por los vecinos).

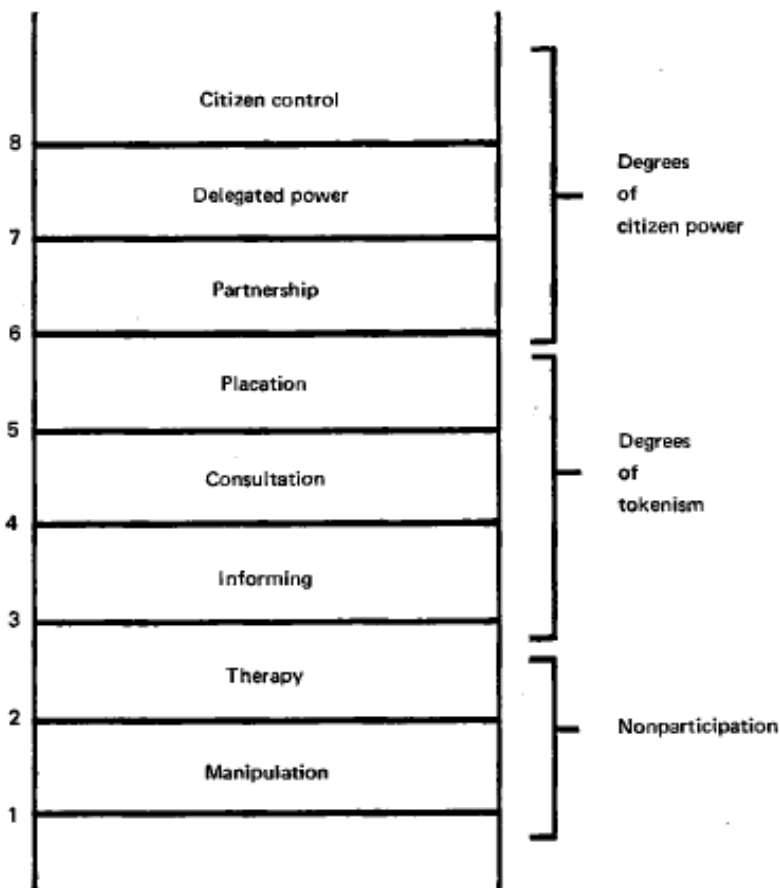


Figura 39: Ocho peldaños en la Escalera de la Participación Ciudadana
Fuente: (Arnstein 1969)

Generalmente, en las ciudades el poder de los ciudadanos en cuestiones de urbanismo está en los límites del formalismo, sin llegar al grado de poder de los ciudadanos.

A este respecto es muy sugerente lo que dice Mullan (2005:72): no necesariamente se produce una mejora en la participación conforme se va ascendiendo por la escalera. Cada nivel diferente puede ser apropiado según la situación concreta. Lo importante es que los ciudadanos tengan la oportunidad de intervenir en el nivel que satisfaga sus necesidades y sus posibilidades de

compromiso, tiempo, etc., que pueden ser cambiantes a medida que avanza el proyecto. Es decir, este modelo de la escalera puede asegurar que una amplia muestra de la ciudadanía tenga la ocasión de participar.

Quizás, lo interesante no es tanto plantear la participación en el urbanismo sino, como propugna Smith (2005:62) a partir del Informe británico *Participatory Planning for Sustainable Communities*, de 2003, *que el plan urbanístico debe verse no como un plan preparado por —y perteneciente a— la municipalidad, aunque tal vez modificado en respuesta a las objeciones presentadas por los ciudadanos, sino como el resultado de las aportaciones de las diversas partes interesadas (incluyéndose entre las mismas colectivos diversos de la sociedad civil así como los ciudadanos a título individual)*. Es decir, pasar de la participación ciudadana en el urbanismo al urbanismo participativo.

El siguiente cuadro refleja las diferencias:

	Participación ciudadana en el urbanismo	Urbanismo participativo
Relación entre municipalidad y ciudadanía	La municipalidad encarna los intereses de la sociedad en su conjunto	La municipalidad ha de servir a una variedad de intereses diferentes
Los planes	Son preparados por la municipalidad de acuerdo con las directrices nacionales, con ajustes de menor importancia para responder a objeciones	Los urbanistas responden a las necesidades y prioridades expresadas por las partes interesadas, sin asumir que ya las conocen
Capacidades	Preparación de planes y políticas urbanas basadas en directrices nacionales con ajustes que responden a las consultas	Relación con grupos diversos; escuchar sus propias percepciones de sus necesidades; negociación; conservación de la confianza de las partes
¿Quién lidera?	Urbanistas profesionales (municipales)	Mediadores o urbanistas independientes, pero con participación de otros actores
¿Quién participa?	Todo el mundo tiene las mismas oportunidades para participar, en teoría	Se intenta incluir a aquellos grupos tradicionalmente marginados

Tabla 23: Rasgos del urbanismo participativo

Fuente: (Smith 2005:63)

La Carta del Urbanismo Europeo (European Council of Spatial Planners 2013), es un documento bastante reciente que en su número 71 insiste en la necesidad de la participación adoptando el enfoque del urbanismo participativo aún sin llamarlo así:

“Existe la necesidad de crear un espacio de participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de equilibrar el enfoque tecnocrático con la evidencia informal y la información de las comunidades locales. Esto no es posible desde directrices políticas de arriba debajo de aplicación indistinta a todos los territorios. Es necesario adoptar enfoques y acciones específicas que reflejen las características de los lugares y territorios y evitar enfoques genéricos. Esto también requiere nuevas formas de participación que lleven a formular objetivos comunes entre todas las partes implicadas”.

Aún con todo, la participación ciudadana sigue siendo muy limitada, y no sólo limita a las clases más pobres —como denunciaba el artículo de Sherry Arnstein—, sino que no se consigue interactuar, consultar, escuchar y dar *feedback* para que las políticas urbanas respondan a las necesidades de los ciudadanos.

Esto puede estar en parte causado por un pesimismo respecto de las posibilidades de una mayor participación, puesto que los canales actuales puestos a disposición de los ciudadanos articulados o individualmente no se utilizan de forma efectiva. Junto a eso, los últimos años se van poniendo en marcha instrumentos a distintos niveles.

Se muestran a continuación algunos ejemplos de canales ciudadanos en ayuntamientos españoles:



Figura 40: Gobierno Abierto en el Ayuntamiento de Madrid: web Madrid decide
Fuente: Ayuntamiento de Madrid, <https://decide.madrid.es>, búsqueda de 19/12/2015



Figura 41: Canales de comunicación ciudadana en el Ayuntamiento de Barcelona
 Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, ajuntament.barcelona.cat/es/canales-comunicacion-ciudadana, búsqueda de 19/12/2015

4.2.1 Relación entre participación y sostenibilidad.

A continuación se recoge —en la tabla que hacen Colantonio y Dixon— la evolución a lo largo de las últimas décadas de los aspectos considerados esenciales en la literatura académica, para contribuir a la sostenibilidad social.

Como se ve, hasta el año 2000, los aspectos esenciales que se querían conseguir trataban de cubrir las necesidades básicas (igualdad, seguridad, empleo, habitabilidad, erradicación de la pobreza, etc.). Desde 2001, todos los autores enumeran la participación como uno de los indicadores de la sostenibilidad: igualdad de oportunidades para la participación de todos los ciudadanos, empoderamiento, participación de la comunidad como tal.

Algunos incluyen muchos conceptos interrelacionados con la participación: la interacción entre la comunidad y la creación de redes entre ellos, el sentido de pertenencia y afecto al lugar, la estabilidad en la comunidad, la seguridad (Bramley et al. 2006:6).

La inclusión también es importante en la consecución de la sostenibilidad social (en el cuadro siguiente veremos que se pasa de inclusión a equidad, mezcla social, etc., pero todos los autores la consideran de alguna manera).

David Mongil, Isabela Velázquez y Carlos Verdaguer, vinculan la inclusión a la participación, diciendo que es el elemento clave en la participación (2011:28). Se trata de oír al mayor número de voces diferentes y especialmente a los que suelen estar excluidos²⁸⁰, para lograr identificar más sinergias entre los participantes: algunos elementos planteados desde distintos enfoques, pueden dar respuesta satisfactoria a problemas diferentes.

²⁸⁰ A veces la exclusión es voluntaria (en España, pocos inmigrante suelen participar) y a veces involuntaria porque no se tienen en cuenta las necesidades de horario, conciliación trabajo-familia, etc., para convocar las reuniones a las que se querría asistir. Es importante que en el diseño participativo se tenga en cuenta esto.

Feature	Reference
Livelihood	Chambers and Conway (1992)
Equity	
Capability of withstanding external pressures	
Safety nets	
Inclusion	DFID (1999)
Equity	
Poverty	
Livelihood	
Equity	Sachs (1999)
Democracy	
Human rights	
Social homogeneity	
Equitable income distribution	
Employment	
Equitable access to resources and social services	
Paid and voluntary work	Hans-Böckler-Foundation (2001)
Basic needs	
Social security	
Equal opportunities to participate in a democratic society	
Enabling of social innovation	
Social justice	Thin <i>et al.</i> (2002)
Solidarity	
Participation	
Security	
Education	Omann and Spangenberg (2002)
Skills	
Experience	
Consumption	
Income	
Employment	
Participation	
Basic needs	Baines and Morgan (2004);
Personal disability	Sinner <i>et al.</i> (2004)
Needs of future generations	
Social capital	
Equity	
Cultural and community diversity	
Empowerment and participation	
Interactions in the community/social networks	Bramley <i>et al.</i> (2006)
Community participation	
Pride and sense of place	
Community stability	
Security (crime)	

Tabla 24: Temas clave indicadores de sostenibilidad social según autores
Fuente: (Colantonio, Dixon 2011:23)

En la siguiente tabla, se muestra la transición de los aspectos tradicionales a los emergentes de la sostenibilidad social, que se está dando desde comienzos del siglo XXI. Los aspectos emergentes van creciendo (al menos en la sociedad occidental), a buen ritmo.

Traditional	Emerging
Basic needs, including housing and environmental health	Demographic change (ageing, migration and mobility)
Education and skills	Social mixing and cohesion
Employment	Identity, sense of place and culture
Equity	Empowerment, participation and access
Human rights and gender issues	Health and Safety
Poverty	Social capital
Social justice	Well-being, happiness and quality of life

Tabla 25: Temas clave tradicionales y emergentes en la sostenibilidad social
Fuente: (Colantonio, Dixon 2011:25)

En los últimos años, la participación en una gobernanza interactiva y la implicación de los ciudadanos en el desarrollo de proyectos de planeamiento han llegado a ser vistos como elementos fundamentales de la sostenibilidad social. Como dicen (Colantonio, Dixon 2011:25), que a su vez citan a Rydin y Pennington (2000:153), el énfasis en la inherente conveniencia de la implicación ciudadana es parte de una tradición que busca abrir los procesos de planeamiento al escrutinio democrático y expandir el alcance de la participación como una parte integral de la mejoras en la aplicación de las políticas.

La importancia de la participación en la sostenibilidad social de comunidades y lugares se puede expresar con tres razonamientos (Colantonio, Dixon 2011:25-26):

—El primer argumento sostiene que la participación permite a las comunidades expresar sus necesidades y aspiraciones y éstas se trasladan directamente al diseño de las políticas, a la toma de decisiones o a los procesos de evaluación y seguimiento. Este modo de ver la comunidad lleva, consecuentemente, a una gobernanza colaborativa.

—El segundo se basa en el derecho democrático a ser implicado en el proceso de las políticas públicas. La democracia tiende a verse como un bien característico de las sociedades.

—El tercero se asocia a la mayor eficiencia de la acción política si está más a tono con las preferencias y valores de la sociedad (Rydin, Pennington 2000:155). Este razonamiento se basa en la asunción de que una mayor participación democrática en los aspectos públicos puede llevar a tener en cuenta aspectos culturales y sociales de la zona durante la preparación de las políticas, de manera que se eviten conflictos posteriores en la implementación.

También se une participación a gobernanza, al hablar de la teoría institucional. Se ha generado un debate sobre las diferencias entre el “institucionalismo tradicional” y el “institucionalismo nuevo”, de manera que el tradicional concibe las instituciones como un sistema formal de estructuras y procedimientos (lo que conocemos habitualmente como administración pública) mientras que el nuevo no considera las instituciones directamente como organizaciones, sino como una manera establecida de abordar determinadas cuestiones.

En el primer caso, los grupos surgidos en la sociedad civil y el sector privado suelen ser vistos por el estado como agentes con los que negociar en los procesos de elaboración—implementación—evaluación de las políticas. Así, la gobernanza es el resultado de la posición y poder de los distintos agentes participantes, reforzando las ideas de colaboración y empoderamiento.

En el segundo enfoque, el ejercicio de redistribución del poder entre las instituciones y la sociedad civil, los urbanistas y los ciudadanos, hace que se lleguen a fundir en una acción colaborativa y una mejor comunicación social. La gobernanza no surge como resultado de la lucha por el poder, puesto que las instituciones ya son expresión de los valores, creencias y normas de la sociedad, sino que permite que las políticas estén más pegadas al terreno. Aquí también hay que matizar, como dicen Colantonio y Dixon (2011:26), puesto que la comunidad no es algo monolítico donde todos sus miembros tienen las mismas aspiraciones o valores, sino que éstas son diferentes, según la composición socioeconómica o demográfica de las comunidades.

Por eso, no hay que tener miedo al conflicto o a la diferencia de opiniones, que es lógico que surjan en la participación. Lo importante es el proceso que lleva a resolverlas, que no siempre tiene que ser el consenso. Aunque, como dicen (Blundell-Jones et al. 2005:xiv) el término participación es aceptado no críticamente y se idealizan nociones en las que el concepto de consenso como centro está implícito, la participación no tiene que ser siempre vista como la garantía de sostenibilidad en un proyecto, sino que es un enfoque que asume riesgos e incertidumbre.

Traigo a colación una anécdota de Margaret Thatcher. Durante una reunión de jefes de estado en Canberra en 1981 que tenía que finalizar con un comunicado sobre un tema que debatían, el presidente de Guyana, Forbes Burnham, dijo que tenían que lograr un consenso:

“Yo le pregunté qué quería decir con ‘consenso’ —una palabra sobre la que ya había oído demasiadas cosas— y él me contestó que “es algo que se tiene si no se consigue alcanzar un acuerdo”. Me pareció una definición excelente. De modo que en mi conferencia incluí un pasaje que decía lo siguiente:

A mi modo de ver el consenso parece ser el proceso de abandono de toda creencia, principio, valor y política en busca de algo en lo que nadie cree, pero a lo que nadie pone objeciones; el proceso que evita las mismas cuestiones que han de resolverse, simplemente porque no se logra un acuerdo en el camino. ¿Qué gran causa hubiera triunfado bajo la bandera del consenso?” (Thatcher 1993:165).

Corroborando este punto de vista sobre el “consenso”, pienso que el objetivo de la participación no debe ser llegar a un consenso sobre los temas, que siempre remite a mínimos, sino a “acuerdos” en los que se consideran puntos de vista diferentes, varias soluciones, opiniones técnicas y ciudadanas, cuestiones económicas y de estilos de vida, etc.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, para que el urbanismo logre los aspectos sociales, económicos y medioambientales, la participación aparece cada vez más como una herramienta (Verdaguer, Velázquez 2012:7). Pensamos que es más que una herramienta, puesto que si las personas que viven la ciudad no tienen esas cuestiones presentes en sus estilos de vida, se podrán hacer planes, pero no serán durables²⁸¹. Esto mismo dice la “Carta Urbana Europea” al afirmar que para hacer sostenible la ciudad hay que contar con los ciudadanos (Consejo de Europa 1994).

Hasta ahora, se ha hablado más de los aspectos sociales, pero los ambientales y los económicos están también presentes. En la sostenibilidad ambiental urbana, una cuestión clave es la incorporación de la lógica metabólica de flujos de energía y materia, producción y consumo. La ciudad se puede pensar como un ciclo más o menos cerrado y equilibrado pero, finalmente, son los ciudadanos con su actuación los que hacen o no posible que esas expectativas se cumplan (en cuanto

²⁸¹ En francés, el desarrollo sostenible se llama “*développement durable*”. La importancia de la duración en el tiempo, que se sostenga, es capital al concepto. Sólo los ciudadanos (residentes, comerciantes trabajadores) de un espacio habitado son capaces de hacer durar —cuando el plan o proyecto se ha finalizado— lo que se había previsto que funcionase de una determinada manera, satisfaciendo en el origen los requisitos de sostenibilidad.

a reciclaje, reducción de residuos, incremento del consumo local, modos de transporte, etc.). Otros aspectos ambientales en los que los ciudadanos participan con su actuación serían la puesta en valor del paisaje, la relación campo-ciudad, y otro tipo de actividades como los huertos urbanos que se están potenciando.

La participación para la sostenibilidad económica tiene mucha incidencia en las operaciones de regeneración urbana —como luego veremos— cuando se apuesta por la continuidad de los vecinos y comerciantes locales, se establecen mecanismos de creación de empleo y se maneja la entrada en escena del fenómeno de la *elitización*.

4.2.2 Democracia representativa, participativa y directa

En el siglo XIX, Tocqueville alertaba de los peligros de la centralización y la disminución de la autonomía municipal: *“...sólo sirve para enervar a los pueblos a ella sometidos porque tiende incesantemente a disminuir su espíritu de ciudadanía”* (de Tocqueville 1999: T.II, 82). Ante esto, Tocqueville veía la solución en la educación de los ciudadanos y el acceso de los mismos a una participación más activa que les llevara, de alguna manera, a aprovecharse de los bienes de la sociedad pero siendo conscientes, a su vez, de las cargas que esto reporta.

Sólo 12 años después de la muerte de Tocqueville, en 1871, Marx comenta, a propósito de la Comuna de París, la imposibilidad de una democracia real en un estado capitalista. Considera que la democracia representativa sólo representa a unos pocos, los de clases altas y con poder y la auténtica democracia sería la directa y participativa. De alguna manera, Marx entiende que no se debe tener representantes políticos, sino mandatarios, para que el poder siga quedando en cada ciudadano. *“El quid de este tipo de democracia basada en el principio de la elección no representativa está, naturalmente, en el mecanismo de la «revocabilidad permanente». Esto exige un incesante control por parte de la ciudadanía electora”*²⁸².

En consecuencia, en Marx la participación no es un deseo sino una exigencia del modelo, pero una participación que no se extendería a toda la sociedad, sino por oposición a lo que entendía que se venía haciendo, sólo a la base. El resto de ciudadanos tendrían que conformarse con mecanismos indirectos de elección.

²⁸² <http://www.jotdown.es/2015/10/1a-democracia-segun-karl-marx/>, búsqueda de 16/12/2015. Estas ideas son actuales en algunos partidos políticos españoles.

A lo largo del siglo XX, en Europa se ha pasado por diversos procesos democráticos: al ampliarse el concepto de ciudadanía se ha ido haciendo imposible mantener la “Democracia Directa” y se derivaba a la “Democracia Representativa” en la que el ciudadano participaba a través de los representantes por él elegidos, con una articulación a través de partidos que hacían de mediadores. Pero en los años 60 del siglo pasado se provocó una reacción cívica de movimientos que pedían recuperar la democracia que se estaba perdiendo, a través de una mayor participación de los ciudadanos, es decir, una “Democracia Participativa”. En Alemania ese movimiento fue conocido como *Partizipationseuphorie*, gracias a Schmitt-Glaeser.

Es necesaria una reflexión sobre la democracia, a partir de la conciencia de la crisis en las formas tradicionales de política, que se hace evidente con la progresiva retirada de la población de la participación en la vida pública y, por la desconfianza hacia las instituciones, al deslegitimarse con frecuencia los representantes políticos elegidos, por casos de corrupción o de lejanía con los intereses de los ciudadanos.

Aunque lo dicho anteriormente sirve para la participación en general, en las cuestiones urbanas, nos encontramos con algunos ejemplos de los tres tipos de democracias, partiendo de que, en principio, nadie cuestiona que los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones que les afectan:

—**Democracia representativa:** Supone una perspectiva de gestión, que confía a los representantes electos y a sus administradores que identifiquen y persigan el bien común. Mientras el conocimiento de las preferencias del público es vital para una buena dirección, la participación directa del público en la toma de decisiones se ve como una amenaza al bien común porque abre la puerta al comportamiento según los propios intereses (Beierle 1998:2). En la democracia representativa, la participación se puede ejercitar, por ejemplo, a base de encuestas: no necesitan más.

—**Democracia participativa:** Siguiendo con el texto de Beierle, esta perspectiva de la democracia ve al gobierno no como mero gestor de lo público, sino como un mediador o árbitro entre varios grupos de interés organizados. Se trata de una visión plural, en la que no habría un bien común, sino bienes comunes relativos que irían surgiendo de la libre deliberación y negociación entre los grupos de interés. Esta perspectiva favorece la mediación entre los *stakeholders*. Está más en línea con los procesos participativos que están liderados o guiados por profesionales que aglutinan todos los intereses, sabiendo dar voz, y proponiendo visiones compartidas.

—**Democracia Directa:** La perspectiva popular (y que va cobrando fuerza desde los movimientos del 15-M) llama a la participación directa de los ciudadanos en vez de sus representantes, en la toma de decisiones. La teoría popular democrática refuerza la importancia de la participación directa para inculcar los valores democráticos en los ciudadanos y fortalecer el cuerpo político (Beierle 1998:2). La democracia directa podría favorecer la creación de grupos expertos de ciudadanos o un consejo ciudadano, como veíamos al principio del capítulo que existía en Siena en el siglo XIII.

En un proceso de participación ideal, se podría pensar en una toma de decisiones por parte de los ciudadanos, vinculante para el gobierno, pero esa cesión de la autoridad a los ciudadanos no sería legal en la mayoría de los países. El mecanismo que, hoy por hoy, se usa como forma de democracia directa es el referéndum.

Pero habría que ver la proporcionalidad de convocar un referéndum para las cuestiones urbanas. Si es a escala de barrio, ¿a quiénes se convoca?, ¿al público directamente implicado (residente, trabajador o propietario/arrendatario en la zona en que se interviene) o al indirectamente afectado por la operación?; ¿se convoca para cualquier decisión, o sólo las que tengan mayor importancia?; ¿cómo se mide la importancia de la decisión: por su presupuesto, por el número de personas a las que afecta, por el rango de sectores que intervienen, etc.? Es decir, habría que proponer unas reglas que hicieran proporcionado este sistema de participación.

En Suiza, país con fuerte tradición de participación, la “*démarche participative*” o el enfoque participativo está completamente asentado en materia de urbanismo (Wirz 1995, Peuker, Vodoz 2014). Me parece que es el único país con sistema de democracia directa y referéndum en estas cuestiones. Lo veremos brevemente.

Allí se suele hablar de participación en tres sentidos: el jurídico-formal (el procedimiento previsto en el desarrollo del proyecto, que se concreta en encuestas o en oponerse al mismo por vía judicial); la participación informal que moviliza a los habitantes y las asociaciones y está siendo útil para integrar los deseos y reivindicaciones de los habitantes en los proyectos; y la participación política o sistema de democracia directa a través de las votaciones.

La participación directa se articula a través del referéndum o votación popular y el veredicto de los ciudadanos es decisivo y respetado por todos. La votación es el elemento estructurante de la participación real del ciudadano en los proyectos más importantes (Wirz 1995).

Por ejemplo, en el proyecto de regeneración global del barrio de la estación central, Euroville en Bâle, los objetivos eran reforzar el intercambiador modal y crear un centro de servicios para 4.500 nuevos empleos. Desde el principio, los promotores contaron con la participación de los ciudadanos, sabiendo que una oposición demasiado fuerte sería un obstáculo importante. El proceso estuvo abierto más de 12 años y, además de los otros dos modos de participación (formal e informal), superó en cuatro ocasiones un referéndum (en 1983, 1987, 1991 y 1992) de apoyo al proyecto del urbanista. Cada votación ha supuesto una aprobación de los ciudadanos al diseño propuesto. En resumen, los ciudadanos no diseñan, pero sí se expresan y el planificador tiene que gestionar las modificaciones que se le sugieren (Wirz 1995).

4.2.3 Democracia deliberativa

En 2006, las 22 ciudades europeas de la red Participando concluían, a partir de sus experiencias compartidas, que las iniciativas de participación en cuestiones urbanas hoy pueden estar asociadas a dos tipos de familias: la democratización de la representación o la democracia asociativa (URBACT 2006:35). Es decir, no parten de los tres tipos tradicionales sino que, después del estudio basado en las variables que proponían Held²⁸³ en 1996 y Putnam²⁸⁴ en 1993 (que abarcan desde la democracia clásica a la democracia cosmopolita, pasando por la legal, la directa, la participativa, la protectora, etc.), reducen a estas dos, para llegar a propugnar después el modelo de democracia deliberativa. Explicamos brevemente estos términos, tal como los entiende URBACT.

—**Democratización de la representación:** estas iniciativas pueden ser promovidas desde la administración o desde los movimientos de base, y tratan de reordenar y fortalecer la democracia reduciendo las dimensiones del representante y aumentando la propuesta en cantidad y calidad de las formas de representación. En consecuencia, se hacen esfuerzos por informar al público sobre los procesos de toma de decisiones. Se instrumenta a través de la “democracia de los consejos”, o los *caucuses* o comités ejecutivos. Algunos autores, Elster, J.; Majone, G., Fishkin, J.S., Pellizzoni, L., Forester, J., lo definen como “prácticas de democracia deliberativa” (URBACT 2006:36).

²⁸³ HELD, D. (1996), *Models of Democracy*, 2º Edition. Stanford: Stanford University Press.

²⁸⁴ PUTNAM, R.D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.

Por poner un ejemplo, podemos hablar de los Consejos de Barrio o Distrito de Burdeos. En Francia, desde 2002 son obligatorios los Consejos de Distrito en las ciudades de más de 80.000 habitantes.

En Burdeos comenzaron en 1995, como foros abiertos a todas las personas que trabajan o residen en un determinado barrio, para establecer un diálogo entre ellos y el ayuntamiento sobre los proyectos y los grandes desafíos del desarrollo del distrito. Están convocados y presididos por el alcalde o un concejal²⁸⁵, tienen lugar dos veces al año y se informa a los ciudadanos del orden del día por medio de la prensa, posters, etc., de manera que se alcance la máxima participación y representación. El público que se inscribe recibe una invitación personal y copia de la agenda de la reunión. A su vez, cualquiera puede sugerir otros temas para tratar en esos foros. La asistencia por sesión oscila entre 150 y 300 personas. Después del Consejo, se cuelga el informe en la web del ayuntamiento y se distribuye a los participantes en el siguiente encuentro.



Imagen 1: Vistas de distintos Consejos de Barrio en Burdeos

Fuente: Web del Ayuntamiento de Burdeos, <http://www.bordeaux.fr>, búsqueda de 17/12/2015

Cada barrio tiene una Comisión Permanente en su Consejo, que supone una experiencia de democracia local para los ciudadanos, porque es una instancia de reflexión y expresión, una fuerza propositiva y un consejo y ayuda en la toma de decisiones. La Comisión permanente acompaña al alcalde en las decisiones sobre el distrito. Actualmente hay 8 Consejos de Barrio, con un total de 320 consejeros en Comisiones Permanentes cuya composición es: 20 miembros seleccionados al azar entre el censo electoral y otros 20 designados por el Alcalde, a propuesta del

²⁸⁵ Todos los concejales electos son miembros de derecho de los Consejos de Distrito.

Alcalde Adjunto de distrito, entre personalidades cualificadas y habitantes voluntarios. De entre ellos, se reservan 4 plazas para jóvenes entre 18-25 años y se aplica la paridad hombre-mujer. Los consejeros son elegidos por tres años, pero las ausencias injustificadas pueden llevar a una sustitución antes de finalizar ese plazo. Hay 5 reuniones anuales²⁸⁶.

Además de la Comisión Permanente, hay otros modos de incrementar la participación ciudadana (talleres, foros, reuniones de calle, consejos de jóvenes, etc.).

La figura de los Consejos de Distrito existe también en muchas ciudades españolas.

—**Democracia asociativa:** En las experiencias de este tipo, se pretende reforzar la democracia no sólo por la participación política sino por la capacidad de autoorganización de la sociedad civil (asociaciones educativas, familiares con determinadas enfermedades, voluntariados, fundaciones, cooperativas, etc.). No se suelen ver como alternativas a los planes de participación más convencionales y, sin embargo, encierran una gran fuerza de construcción de la sociedad. También se puede hablar en estos casos de democracia deliberativa (Bohman 1998, Pellizzoni 2005:14).

—**Democracia deliberativa:** Parece que el concepto se utiliza por primera vez en un ensayo de Joseph Bessette en 1980, pero es en 1998 cuando se empieza a considerar maduro (Bohman 1998). A decir verdad, siguiendo a Elster (1998:1), la idea de democracia deliberativa y su aplicación práctica son tan antiguas como la democracia misma. Pero en los últimos años se está convirtiendo en la novedad más interesante del debate y la praxis democrática (Pellizzoni 2005), también por las experiencias que se van dando en Estados Unidos y en muchos países de Europa.

La expresión Democracia deliberativa se refiere, en líneas generales, a un proceso basado en la discusión pública entre individuos libres e iguales, que es lo que les da la legitimidad (Bohman, Rehg 1997, Elster 1998).

La deliberación aquí no entendida en el sentido de decisión, sino de diálogo o discusión que precede las decisiones y entendiendo las decisiones como el resultado de una discusión sobre un tema interesante (Pellizzoni 2005:8).

286

<http://www.bordeaux.fr/ebx/pgPresStand8.psm1? nfpb=true& pageLabel=pgPresStand8&c lassofcontent=presentationStandard&id=63929>, búsqueda de 17/12/2015.

Ya hemos visto cómo después de la II Guerra Mundial la democracia que se está viviendo no convence. En los años 70 entran con auge en la escena movimientos sociales participativos en distintos países, pero que resultan ser efímeros; las políticas de Reagan y Thatcher cercanas a la descentralización y a la «*public choice*», modulan lo que luego se llamará «paradigma postdemocrático» de los años 90, en el que la política se mueve en tres direcciones: elitista (sirve para seleccionar líderes políticos), tecnocrática (la complejidad hace necesario recurrir a técnicos para gobernar) y estratégica (la política serviría para satisfacer intereses de partes); y avanzando el final de siglo, la globalización y la gobernanza son dos cuestiones que afectan directamente a las políticas europeas.

Se puede decir, con Mastropaolo que la emergencia de la Democracia Deliberativa (en adelante DD), es la respuesta al malestar suscitado por la puesta en marcha del paradigma postdemocrático, que no resuelve las cosas. La fe de los ciudadanos en los que deciden y su efectiva posibilidad de contar en la escena se debilitan, sin que a eso corresponda un refuerzo de la eficacia (Pellizzoni 2005:12).

En la DD se enfatiza el valor de la participación en la vida pública no tanto como un bien en sí, realización de la sociedad humana sino como un instrumento para asegurar la libertad en las acciones específicas. Este tipo de democracia quiere dar espacio y peso a los ciudadanos, convocarlos en primera persona en las cuestiones que les afectan. No es de extrañar que haya coincidido en el tiempo con la maduración y consolidación de los nuevos movimientos sociales urbanos (Minguijón, Pac 2013:367).

La DD no se puede asimilar a la Democracia participativa ni a la Democracia directa. Participar es ser parte de un grupo o comunidad, implica sentido de pertenencia reconocida, un perfil donde desarrollar una acción colaborativa. En ese sentido, la DD es una forma de Democracia participativa, pero hay otros modos de participar no deliberativos, por ejemplo el referéndum (y eso sería Democracia directa), y en la DD se selecciona a los participantes, cosa que no suele ocurrir en la Democracia participativa.

Que la DD busca idealmente ciudadanos libres e iguales, plenamente autónomos e idóneos para juzgar sus propios intereses, valores y deseos es un punto indiscutido hoy. El tema complejo es si ese ideal encuentra o no realización.

En la democracia deliberativa, además de los organizadores, promotores, mediadores, facilitadores, suele haber tres tipos de participantes: ciudadanos, partes interesadas (*stakeholders*) y expertos técnicos, que aportan competencias normativas (principios, valores, intereses generales), o conocimientos (locales, profesionales, etc.). Es complejo identificar en la práctica las competencias que

aportan cada uno y más aún, decidir qué personas participan. Se suele resolver por el concepto de “representación”, aunque tiene varios significados: elecciones (representación contextual), selección por métodos estadísticos (representatividad sociológica), o el *consensus conference* de unos pocos ciudadanos elegidos por su conocimiento técnico del tema (ahí la representación viene de asumir las distintas opiniones o posiciones).

Además de esas variables, la Democracia deliberativa se puede entender en dos direcciones: la política como agregación de preferencias dadas o como transformación de preferencias mediante discusiones racionales. Esos dos enfoques conducen a dos tipos de deliberación: la estratégica o de negociación en la que se trata de ajustar las preferencias de cada uno en el modo de realizar sus deseos específicos; y la no estratégica o dialógica, que es capaz de inducir un cambio de la orientación de los participantes hacia la consecución de un bien común.

La estratégica se considera DD en sentido débil y la no estratégica en sentido fuerte, y es la Democracia deliberativa por definición (Pellizzoni 2005:17).

Podemos identificar virtudes y vicios de la Democracia deliberativa (DD), partiendo del consenso en cuanto a que este tipo de democracia es un bien en sí:

a) Virtud cívica: produce ciudadanos mejores, más informados, más responsables, activos, capaces de reflexionar sobre sus problemas, sopesar argumentos y cambiar de opinión. A su vez, se puede argumentar que el proceso de reflexión es interior y no se desarrollaría de verdad el civismo si no se diera ese encuentro frente a frente con el otro, para debatir. Es decir, no sería realmente una virtud si no se diese en la arena de lo público.

Esta virtud también plantea un interrogante respecto al uso de las TIC en la participación, cada vez más extendido en cuestiones urbanas: si no se da la presencia física del participante, ¿se puede producir ese efecto virtuoso en él cuando no tiene interlocutor visible ni hay un auténtico intercambio de argumentos?

b) Virtud de gobierno: la DD incrementa la legitimidad de las decisiones, su eficacia y su estabilidad. Pero ya hemos visto antes que la legitimidad se puede basar, según el enfoque, en el proceso o en los resultados, luego no es tan claro que el sistema contribuya de por sí a la virtud.

c) Virtud cognitiva: la DD eleva la calidad de las decisiones al promover la búsqueda de razones convincentes, además de facilitar el aprendizaje, la

elaboración de soluciones inéditas, más eficientes y eficaces, como dicen Miller, Bohman, Hisschemöller, Hoppe, Fearon, Lanzara, citados en (Pellizzoni 2005:26).

Pero la Democracia deliberativa también tiene sus vicios, según sus detractores (los defensores de la visión estratégica-agregativa de la democracia, los contrarios a la democracia participativa, etc.), que se pueden resumir en tres: futilidad (pensar que se puede cambiar la estructura política existente es vano), perversidad (la innovación puede producir efectos imprevistos en dirección contraria a la deseada y también el sistema puede prestarse a la manipulación por parte de quien dirige el proceso) y riesgo (la innovación corre el peligro de costar demasiado, restando valor a cualquier conquista precedente).

Algunos se plantean si realmente la DD tiene capacidad para gestionar pacífica y productivamente los conflictos (Schön Rein 1994); otros si el proceso es adecuado, en el sentido de que una minoría aguerrida dispuesta a orientar la conversación en una dirección puede polarizar la discusión (Sunstein, 2003; Bonanni 2004; Lanzara). Algunos (Gambetta 1998; Weale 1999) ven peligroso sustituir las formas tradicionales de democracia por otras soluciones de poca fiabilidad: ven en las formas participativas que lo que se gana por un lado se pierde por otro (por ejemplo, la DD requiere tiempo, atención, competencias); o, como dice Van Mill (1996), el aumento de la equidad que supone ofrecer a los actores más capacidad de influir en las políticas se paga con una dificultad mayor en la elección y aplicación de las decisiones. Es decir, en esas críticas subyace la idea de que demasiado compromiso y demasiada participación hacen daño a la democracia o, expresado de otra manera, si la DD nace como respuesta a la crisis de las instituciones, el riesgo existente es que ese sistema agrave la sobrecarga (Pellizzoni 2005:31).

También los propios precursores de la democracia deliberativa ven sus límites o indefiniciones. Por ejemplo, Bohman (1998) ve que el acceso paritario de los ciudadanos al proceso deliberativo es algo más que la democracia general y depende, en parte, de la disponibilidad de recursos. Por tanto, concluye Pellizzoni (2005:29) la democracia deliberativa sería un lujo de una sociedad rica.

La democracia deliberativa es un concepto amplio que podría englobar muchas cuestiones abiertas, con tintes de utopía, ilusión, de querer dar voz a los excluidos que nunca la tendrían, de expresar la vía para lograr la gobernanza, etc. Ya va habiendo experiencia sobre el tema aunque la literatura académica todavía es insuficiente y, además, por la multiplicidad de enfoques que puede tener (filosofía moral, participación, solidaridad, políticas públicas, etc.), es más difícil sistematizarla.

La expresión de la potencialidad de la deliberación pública está ligada a condiciones o factores críticos: la profesionalidad de los llamados a gestionarla, la claridad de los objetivos, la sensibilidad y capacidad de adaptarse al contexto, el aparato técnico, etc. Hay mucho por entender y por descubrir todavía; el debate continúa. Por ejemplo, hay consenso en que la naturaleza de la DD no es puramente ideal, sino práctica, concreta —la interacción entre los actores comprometidos en el desarrollo de una tarea es un elemento importante—, pero sigue la controversia sobre cómo distinguir la deliberación estratégica de la no estratégica, el diálogo y la negociación; si la DD es un instrumento de deliberación orientado a resolver los problemas o a modificar la estructura de las relaciones entre los actores; es decir, si la participación es un presupuesto o una finalidad.

Es importante no oponerla netamente a otras formas de democracia (como hemos visto antes, están interrelacionadas) y no pretender que sea la única forma adecuada para articular la participación ciudadana. Dejamos este tema abierto, como está en la conversación académica actual, y en los casos y ejemplos posteriores iremos viendo algunos ejemplos que podemos identificar como prácticas de DD.

4.2.4 Participación en la regeneración urbana

Si es importante la participación en urbanismo, en el ámbito de la regeneración urbana, donde los ciudadanos ya están antes de la intervención, es inevitable y necesaria. Son unos clientes más que no se pueden eludir (desde el punto de vista más negativo), o un caudal de conocimiento que no conviene despreciar (desde un punto de vista positivo).

Siguiendo a Giancarlo de Carlo (2005:14), es improbable que se dé una renovación radical del comportamiento y las características en arquitectura rápidamente o que tenga lugar fuera de una más general renovación de las estructuras de la sociedad. Dicho de otra manera, para que la regeneración sea exitosa, no basta con actuar sobre la arquitectura, hace falta un cambio mayor (de ahí el interés de que sea regeneración sostenible e integral). *La arquitectura es demasiado importante para dejarla sólo en manos de los arquitectos* (de Carlo 2005:13).

La regeneración urbana, como hemos visto en la Tercera Parte, suele estar asociada a procesos de creación de nuevo empleo, mejora del stock de vivienda y resolución de problemas sociales en lugares donde se concentra mucha degradación. En esos casos, el compromiso de la comunidad existente es crítico (Comisión Europea 1997:9).

Pero la participación de los vecinos puede abarcar distintos niveles: ser beneficiario de las acciones de la regeneración (empleo, mejora de la vivienda o acceso a servicios); ser informado de los planes y consultado sobre ellos, formando parte incluso de algún grupo; o llegar al nivel de toma de decisiones. En los casos en que se pueden tomar decisiones, la participación suele ser más alta.

Además, la participación puede surgir desde la base, al organizarse los residentes en grupos de trabajo, con una aproximación de abajo-arriba, o ser alentada desde una agencia u organismo público, con un enfoque de arriba-abajo.

En la misma línea, se expresan Chris Couch y otros: “Los modelos de gobernanza que caracterizan el campo de la regeneración urbana están muy condicionados por factores contextuales. Una dimensión importante es la naturaleza de las relaciones entre el gobierno central, el gobierno local y el grado de dirección “arriba-abajo” o “abajo-arriba” que se le dé a la política de regeneración. La importancia de la autoridad local fuerte y con liderazgo para conseguir el éxito es un tema recurrente en la literatura sobre regeneración urbana” (Couch et al. 2011:46).

La participación en la regeneración urbana necesita tiempo y dinero, además de un plan estructurado, que trate de implicar a la mayor parte de los habitantes del barrio asegurando buenos canales, la información necesaria, etc.

Los resultados de la participación de los ciudadanos en la regeneración urbana, siguiendo el informe que en su momento elaboró la Comisión Europea, cuando aún no estaba muy explorada en Europa ni había tanta sensibilidad hacia la participación (1997:11) se sintetizaban en dos: aumentar la eficacia de los proyectos existentes en muchas formas e introducir nuevos aspectos en la agenda, que no eran visibles en el estudio previo de la regeneración. La conclusión del estudio era que llevar la participación de la comunidad a una posición central en la estrategia de regeneración urbana ayudaría a modificar la práctica de la regeneración para afrontar los nuevos retos y dirigirse a una integración de los factores sociales, económicos y ambientales (Comisión Europea 1997:17). Es decir, para la regeneración sostenible integral, la participación sería una ayuda estratégica.

Desarrollando un poco más el argumento, la Comisión Europea señalaba siete puntos clave de la participación en la regeneración urbana (Comisión Europea 1997:15-16) que comparto:

1. Se aúnan esfuerzos en vez de demoler: en muchos barrios hay ya personas que prefieren autoorganizarse, con ideas respecto de la mejora del barrio, etc. Dar

soporte desde el principio a esas asociaciones preexistentes ayuda a conectar los distintos intentos aislados a una fuerza combinada.

2. Añade valor económico: las actividades de participación añaden valor económico directo e indirecto. También ayudan en la inclusión de los más desfavorecidos.

3. Se maximiza el voluntariado mediante la participación.

4. Evaluación y retorno (*feedback*). Los miembros de la comunidad local son los que están en mejores condiciones de evaluar los efectos de la regeneración.

5. Cambio en los métodos profesionales. Los ciudadanos influyen en los técnicos, de manera que éstos son más conscientes de cómo se debe consultar y entender sus prioridades.

6. Capacidad a largo plazo. Cuando la regeneración finaliza, existe el riesgo de que algunas iniciativas desaparezcan. Si la comunidad ha participado, es más fácil que les dé continuidad tanto si dependen de la propia comunidad como de la administración pública.

7. Se reinterpreta la agenda. Cuando la comunidad participa, su experiencia local y su perspectiva holística son fuente continua de nuevos retos.

Temas clave del éxito del proceso participativo en la actuación urbanística a nivel local		Aplicación a la Regeneración urbana
1. Contextualización de la intervención urbanística	Conocimiento pormenorizado del contexto urbanístico y social, y de los otros planes que se están llevando a cabo en el municipio	
	1.1. Proyecto de ciudad: ¿Hacia qué modelo se quiere llegar con esa actuación? Sea de un tamaño u otro, todas las actuaciones configuran el futuro.	Tiene que ser reflejo de las aspiraciones y deseos de la comunidad afectada y no superposición de intereses de otros
2. Conocimiento de la realidad urbana	Antes de iniciar el proceso participativo hace falta un pre-diagnóstico técnico de recopilación y análisis de la información, que sirve de base para el diagnóstico urbano , que se hace ya con participación y comprueba si las hipótesis de partida del pre-diagnóstico eran válidas.	El diagnóstico es clave en el éxito de la regeneración.
	2.1 Planificación vigente	Hace falta coordinación entre los sectores implicados.

	2.2. Uso real de la ciudad	A veces se repiten mecánicamente formas urbanas que no sirven en las áreas concretas: hace falta saber el uso real de los espacios de la ciudad. La participación evita el desfase.	
	2.3. Identificación de las previsiones del mercado	El sector inmobiliario está deslegitimado después de la crisis. Hace falta transparencia.	
3. Conocimiento de la realidad social	Cualquier transformación cambia el entramado de relaciones sociales y debe procurar la mejora de la calidad de vida. Hace falta un buen diagnóstico social , que se fragüe en el proceso participativo y recoja de manera articulada el conjunto de necesidades y deseos identificados por los ciudadanos en una visión colectiva y operativa.		El diagnóstico social es esencial en la regeneración urbana.
	3.1. Condiciones para la participación	La ciudadanía: si está cohesionada suele ser reivindicativa: requiere pedagogía; si no está cohesionada, requiere liderazgo y confianza.	Huir de la gentrification
		La política: falta cultura participativa respecto al aporte de los ciudadanos y entre los departamentos de la propia administración.	
		El sector inmobiliario: no medirlo todo en términos mercantilistas.	
	3.2. Identificación e inclusión de actores	Hace falta una buena identificación del conjunto de actores afectados. La inclusión es la clave y la articulación de mecanismos que permitan que todos los grupos puedan participar (niños, mujeres, ancianos, inmigrantes, etc.).	Es fundamental la inclusión de género y generacional, la interculturalidad, pues se regeneran barrios con problemas. Técnicas de <i>outreach</i> .
3.3. Identificación de conflictos	Hay que diseñar el proyecto participativo partiendo de que hay conflictos de intereses. El objetivo es conseguir consensos parciales en el mayor número de temas.	Hace falta buscar sinergias entre posibles conflictos.	
3.4. Identificación de recursos disponibles	Desde el principio hay que saber el presupuesto, los recursos humanos, el marco del proyecto y los límites reales.	Buena comunicación, mecanismos de evaluación y seguimiento	

Tabla 26: Temas clave en el proceso participativo en el ámbito local y su influencia en la regeneración

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Mongil et al. 2011)

4.2.4.1 Por qué, cómo y cuándo participar

Contestamos brevemente a las tres cuestiones.

Se participa porque se quiere cambiar algo: en el caso de la regeneración urbana, se busca una mejor calidad de vida y que sea duradera. Por tanto, las personas que ya están ahí tienen mucho que decir.

Además, los procesos participativos suelen querer promover unos valores y hay unos ciertos límites (derivados de las voluntades políticas, del presupuesto, del entorno, de las competencias, etc.). El cambio, los valores y los límites hacen que se pueda entender la participación como un proceso educativo.

Normalmente, se suele decir que hay tres objetivos en la participación: mejorar la gestión de la ciudad, “democratizar la democracia”²⁸⁷ y procurar la cohesión social (URBACT 2006:41), pero no es fácil conseguir los tres; es más, a veces parecen objetivos contradictorios. De hecho, aunque sea algo buscado constantemente, no hay evidencia de que se consiga mejorar la cohesión social sólo por la vía de la participación: indudablemente, sería más difícil conseguirla sin esa herramienta.

¿Cómo participar?: hay muchos métodos para hacerlo. Aunque la participación no sea un objetivo en sí mismo (el objetivo es conseguir la mejora), el modo en que se participa debería ayudar a promover una ciudadanía consciente, activa, preocupada por su entorno y comprometida con su comunidad (Fundación Kaleidos.red 2008:41). En la regeneración urbana es más importante, si cabe, el compromiso.

¿Cuándo participar?: en la regeneración, muchas veces los vecinos participan antes de que se inicie un proyecto, con sus demandas o peticiones. Lo aconsejable es prever siempre la participación desde el origen de un proyecto, pero especialmente cuando se prevean dificultades en su comprensión e implementación, o cuando las expectativas son muy altas. La participación facilita la visión compartida desde el inicio y suele ahorrar, a la larga, tiempo y recursos.

²⁸⁷ El Manual Europeo para la Participación usa esos términos para decir que la participación sirve para extender y reforzar la democracia urbana. Por una parte, es útil para aumentar la apertura y transparencia de los procesos conducentes a elaborar e implementar elecciones colectivas. Por otra, ofrece una plataforma de expresión para segmentos de la población excluidos de algunos derechos civiles (niños, extranjeros no comunitarios, etc.).

4.2.4.2 Actores de la participación

En la regeneración urbana hay muchos más actores que, por ejemplo, en un plan parcial, donde el redactor tiene un cliente: el propietario del suelo. Aquí los clientes son múltiples, cada uno con un conocimiento, un punto de vista sobre la realidad, unos intereses y unos tiempos.

Habitualmente, los ciudadanos son los que ya estaban en el barrio y querrán permanecer después de la regeneración, pero también es público interesado el potencial al que se quiere atraer, el de los barrios colindantes y, por extensión, según el tamaño o el alcance de la intervención, toda la ciudad. Además, otros actores son los distintos niveles de gobierno implicados (europeo, nacional, regional, local), los políticos, los técnicos expertos, las asociaciones de ciudadanos (de vecinos, culturales, deportivas, educativas, etc.) y los inversores privados.

La interacción entre ellos es vital, pero es importante huir del “populismo” en el sentido de (Fundación Kaleidos.red 2008: 43): tratar de disimular o confundir el papel de cada uno de un modo supuestamente igualitarista (p.ej., que el técnico quisiera presentarse como un ciudadano más o el político como un técnico).

No se puede dar una pauta general, sobre a quién se debe convocar a participar: hay que establecerlo en cada proceso. En principio, siempre se pretende dar voz a los colectivos o personas individuales en una posición más marginal o menos representativa en circunstancias normales (p.ej., es importante tener en cuenta las necesidades de los niños y jóvenes, las familias con bebés, las personas con movilidad reducida, las minorías étnicas, los mayores, los desempleados, etc.). Lo importante es que el proyecto de regeneración no se desarrolle a partir de una visión únicamente económica o pensada desde arriba abajo.

4.2.4.3 Participando

Recogemos esta iniciativa surgida dentro del programa URBACT I (2003-2006), porque es la Red Europea de Participación de los Habitantes en la Regeneración Urbana Integrada. En 2006 *Participando* publicó el Manual europeo para la participación que recoge las buenas prácticas de las 22 ciudades implicadas, además de la reflexión y el soporte teórico necesario y la Carta de Participación ya mencionada.

Entre los miembros de la red, de 7 países, la única ciudad española fue Pamplona y el proyecto se coordinó desde Roma. Parece que al terminar el periodo de URBACT I, la iniciativa no tuvo continuidad.

En la convocatoria actual URBACT III (2014-2020), hay ya 25 redes europeas relativas a la participación²⁸⁸, con distintas temáticas: desde la lucha contra la exclusión social en la regeneración (URBAMECCO), la corresponsabilidad de todos los agentes en la inclusión (TOGETHER), hasta el uso temporal como herramienta para la regeneración (TUTUR), la participación a través de plataformas online (Genius: open) o el intercambio de experiencias sobre la adaptación de las ciudades al envejecimiento de la población (Active A.G.E.).

²⁸⁸ <http://urbact.eu/all-networks?topic=1053>, búsqueda de 27/2/2016.

4.3 Marco legal para la participación en Urbanismo en la UE

Los primeros documentos de la Unión Europea sobre Participación hacen referencia al medioambiente.

En 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano proclamó la Declaración de Estocolmo, con unos principios que sirven para preservar y mejorar el medio urbano, teniendo en cuenta que el hombre puede contribuir al progreso de los pueblos o causar daños irreparables en el ser humano y su medio. En su número 7, se señalaba que *“será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común”*.

A partir de aquí, en la Unión Europea se suceden las declaraciones, los planes de acción, etc., hasta desembocar en la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990 sobre libertad de acceso a la información en materia de Medioambiente. Todo esto va unido a una tarea de formación y concienciación de los ciudadanos para que la participación sea responsable, y se va desarrollando posteriormente en Directivas de 2001, 2003, e informes posteriores. El Convenio de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, *“sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”* postula, en síntesis, que para que el ciudadano pueda gozar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir con los deberes de respetarlo y protegerlo, debe: tener acceso a la información ambiental relevante; estar legitimado para participar en la toma de decisiones de carácter ambiental y tener acceso a la justicia cuando se le niegan esos derechos.

Otro ámbito donde la Unión Europea promueve la participación es el relativo a la gobernanza, a la organización regional y local en la que se procura que todos los ciudadanos participen en igualdad de derechos (jóvenes, extranjeros, etc.).

La Carta Europea de autonomía local, firmada en Estrasburgo en octubre de 1985 incluye en su preámbulo que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados Miembros del Consejo de Europa. En España entra en vigor el 1 de marzo de 1989, con la salvedad de que España no se considera vinculada por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta²⁸⁹, *en la medida en que el*

²⁸⁹ España. Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo, el 15 de octubre de 1985. *BOE*, 24 de febrero de 1989, núm. 47, p. 5396-5398.

sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.

Es decir, de alguna manera, lo más novedoso de la Carta, acercar la toma de decisiones a nivel local a los ciudadanos y la posibilidad de elegir consejos de expertos o incluso llegar a la democracia directa, se ve excluido.

Años después, se crea el Comité de las Regiones en el Tratado de Maastricht de 1992: órgano consultivo formado por representantes municipales o regionales/autonómicos. La diferencia frente a políticas anteriores (al menos en nuestro país) es que los informes que emite el Comité de las Regiones son vinculantes. Después tenemos el Informe MELIS sobre participación y representación de las regiones en la UE, de 1993.

Y, finalmente, la Unión Europea promueve la participación en el urbanismo y, especialmente, en los programas de regeneración urbana, como se vio al comentar la iniciativa URBAN.

La Carta Urbana Europea, aprobada por el Consejo de Europa en 1992, supone una guía de los principios que deberían adoptarse en el tratamiento de algunos aspectos de las ciudades europeas e incluye expresamente la participación ciudadana en el ordenamiento urbanístico. La Estrategia Territorial Urbana de 1999 trata de promover una amplia participación pública en el debate político. El Acervo Urbano de 2004 propugna un modelo de ciudad, con una estrategia participativa que incluya consorcios locales entre los diferentes agentes.

En 2005, más de 300 personas de 22 países se reunieron en Saarbrücken (Alemania), en la conferencia «*URBAN Future*» para seguir integrando el Acervo Urbano en los próximos programas europeos, a partir de las experiencias positivas de los programas URBAN. Los diez años de experiencia de la iniciativa comunitaria habían demostrado que el desarrollo urbano integrado, multisectorial y participativo contribuye eficazmente a la estabilización de los barrios en dificultad. En la Conferencia se firmó la «Declaración de Saarbrücken», que se

Artículo 3º Concepto de la autonomía local:

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.
2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

articula en torno a cuatro prioridades y cinco puntos clave entre los que se encuentra la participación: *“Los protagonistas locales deben participar directamente en el desarrollo y la instauración de las medidas urbanas con el fin de obtener una mejor eficacia y visibilidad y una mejor orientación de los problemas locales y de los recursos de los ciudadanos”*²⁹⁰.

Y en 2006, y dentro de la red URBACT-*“Partecipando”*, se firmó la «Carta de Participación» como el documento que compromete políticamente al desarrollo de la participación en los programas de regeneración urbana integrada de las ciudades firmantes. La Carta está estructurada en tres Títulos, y en cada uno se recoge, de una parte, el acervo de las experiencias de la red *Partecipando* y, de otra, los compromisos que adquieren las ciudades. Reproduzco la Carta completa en el Apéndice 8.3 pero resumo aquí los puntos principales.

El preámbulo señala que las ciudades firmantes apuntan a apoyar la participación de los habitantes en la implementación de las políticas públicas, en un momento en que hay crisis de representación y escasez de participación no sólo en los comicios, sino en muchos ámbitos de la vida pública; la experiencia muestra que no hay un único modelo válido y los dos objetivos compartidos por estas ciudades son la visión estratégica del desarrollo local y el empoderamiento de los ciudadanos para conseguir decisiones compartidas acordes con el interés común.

El Título I, “Participación como un medio para construir opciones colectivas que mejoren la cohesión social”, recoge las razones y la necesidad de la participación para superar la crisis de representatividad y para fortalecer la cohesión social definiendo un nuevo derecho a la ciudadanía que iría unido a un deber de responsabilidad. Los procesos de participación se legitiman no por el número de personas sino por su diversidad y su compromiso. Por su parte, las ciudades ampliarán los campos de experimentación de la participación; abrirán los procesos a todos los habitantes de manera individual u organizados en grupos formales o informales; extenderán los procesos de negociación para incluir a grupos desfavorecidos, débiles, etc., e integrarán los diferentes papeles del ciudadano (usuario, socio en la toma de decisiones, colaborador en la implementación, evaluador, trabajador, etc.).

El Título II, “Participación como un proceso de aprendizaje mutuo”, hace hincapié en que los ciudadanos no son meros oyentes de una información, sino que tienen un bagaje de competencias y conocimiento que deben aportar a las políticas públicas para mejorarlas. Los procesos son complejos y es esencial la

²⁹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/newslet136/136_05_es.pdf, búsqueda de 27/12/2015.

comunicación e interacción. Las ciudades asegurarán que la información está disponible y, si se utilizan TIC, se garantizará la igualdad de acceso para todos; contará también con agentes que faciliten la gestión, el diálogo entre la administración y los ciudadanos (mediadores, facilitadores, etc.).

El Título III, “La Participación construye redes civiles, identidad y desarrollo local auto-sostenible, transforma y renueva las políticas y las prácticas de la administración local” señala cómo la participación refuerza la cohesión y el sentido de pertenencia y confianza, sobre todo al incluir los intereses de los sectores más débiles. Las ciudades se comprometen a integrar la participación en la gestión ordinaria, asignándole un presupuesto; a desarrollar herramientas de participación y de evaluación; a reconocer y valorar las organizaciones existentes de auto producción y auto consumo y a poner en marcha centros locales para apoyar las propuestas de los residentes (observatorios, agencias locales, centros urbanos, etc.).

No he encontrado documentación adicional sobre la Carta y la adhesión de otras ciudades por lo que considero que no ha tenido una especial relevancia, aunque las propuestas están muy alineadas con lo que se propugna en esta tesis.

Además, como se verá en el cuadro siguiente, hay multitud de informes, comunicaciones, sobre distintos aspectos de la participación, emanados de las instituciones de la Unión Europea.

Normativa	Acuerdos	Informes/Documentos/Comunicaciones
Directiva 90/313/CEE sobre acceso a la información en Medioambiente	Carta Europea de Autonomía Local, 1985	Informe MELIS sobre participación y representación de las regiones en la UE, 1993
Convención CETS 144/1992 sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local ²⁹¹	Tratado de Maastricht, 1992	Participation by citizens-consumers in the management of local public services, 1994
REC (1999)59 sobre el papel de los jóvenes como ciudadanos	Carta Urbana Europea, 1992	Community Involvement in urban regeneration, added value and changing values, 1997
Directiva 2001/42/CE de evaluación de los efectos de planes sobre el Medio Ambiente	Convenio de Aarhus, 1998	Urban Sustainable Development in the European Union: A Framework for Action, 1998
REC (2001)19 sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local	Estrategia Territorial Urbana, Potsdam, 1999	Electoral systems and voting procedures at local level, 1999
Directiva 2003/4/CE sobre el Acceso del Público a la Información Ambiental	<i>Urban Acquis</i> , Rotterdam, 2004	Comunicación COM (2002) 704, hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo

²⁹¹ En España, esta convención se aplica en cuanto al voto en las elecciones, a los extranjeros ciudadanos de la Unión Europea y a los noruegos (Consejo de Europa 2009:19)

Directiva 2003/35/CE, de Medidas para la participación del público en planes sobre el Medio Ambiente	Saarbrücken Declaration, 2005	Libro Blanco para la Gobernanza Europea, 2001
REC (2004)13 sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional	The Participation Charter, URBACT, 2006	Participation of citizens in local public life , 2002
Reglamento 1367/2006 relativo al Convenio de Aarhus		Comunicación COM (2004) 154, dar efectividad a la ciudadanía, promover la cultura y la diversidad a través de los programas relativos a la juventud, la cultura, el sector audiovisual y la participación ciudadana
REC (2009)1 sobre la democracia electrónica (e-democracy)		Model initiatives package on public ethics at local level, 2004
REC (2009)2 sobre la evaluación, control y monitorización de la participación		Participando. European Handbook for Participation, URBACT, 2006
		Report on developments on citizens participation in member States, covering also the integration of foreigners in local life, 2009
		Informe sobre la aplicación y la eficacia de la directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas de participación del público en planes y programas de medio ambiente, COM (2010) 143
		Public Participation in the Development Process. Obtaining insight in European Experiences, EUKN, 2013
		Dictamen: El desarrollo local participativo como instrumento de la política de cohesión 2024-2020 para el desarrollo local, urbano y periurbano, CESE, 2015 (2015/C 230/01)
		Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda, 2015

Tabla 27: Normativa y documentos clave de la UE sobre participación

Fuente: Elaboración propia²⁹²

²⁹² Se señala el título en español cuando se ha podido manejar el documento en esa lengua. En el resto de los casos, se utiliza el inglés al que se ha tenido acceso.

4.4 Marco legal para la participación pública en España

Para entender el estado de la cuestión en España, es interesante remontarse a la historia y al derecho español en este tema. Para eso, recurrimos al minucioso estudio de la doctora Zulima Sánchez (2004), profesora de la Universidad de Salamanca. Aunque ella se centra en la participación a nivel administrativo en las municipalidades, nos sirve el recorrido para comprender mejor la senda paralela que ha seguido el derecho urbanístico.

De alguna manera, la falta de participación habitual se debe a la llamada “crisis de la Democracia representativa”. Muchos autores (Borja et al. 2004, Sánchez Sánchez 2004), encuentran la solución en el ámbito local, que sería el lugar donde recuperar la pérdida de sentido de colectividad necesario para que el ciudadano se desarrolle cívicamente mediante la participación: ese déficit democrático se podría compensar en el nivel inferior, la ciudad, donde cabría la innovación democrática.

Si empezamos recorriendo las Constituciones, encontramos que las principales figuras participativas tienen reconocimiento constitucional, pero según el modelo de Estado que se propugnaba. En opinión de algunos autores (Sánchez Sánchez 2004:36) que cita, a su vez a Sánchez Agesta, 1964, el constitucionalismo español en los primeros tiempos tuvo algo de superficialidad: las constituciones aparecían, se derogaban, se restauraban, y esta falta de arraigo de las normas en el régimen local y representativo se trasladó al régimen local y a la organización de la vida de los ciudadanos, que se quedaban al margen de la política.

La concepción del municipio en la Constitución de 1812 es la que ha permanecido prácticamente hasta nuestros días, según afirman (García Fernández 1983:213, Sánchez Sánchez 2004:38) y partía de la situación en que se encontraban los municipios: como dice el historiador Domínguez Ortiz, “sin recurrir a medios violentos era impracticable arrancar el gobierno de las ciudades a los grupos privilegiados que lo detentaban”. Del Concejo Abierto de la Edad Media, que había sido la puerta para el caciquismo en los municipios se pasó a un Consejo Reducido y, en el siglo XVIII, las familias o los oficios que ostentaban cargos en el municipio podían venderlos, como otras propiedades más: es decir, el poder siempre estaba en manos de unos privilegiados. Como reacción a los motines de Esquilache de 1766, el Estado asumió un papel más centralista, restringiendo modos de participación como el Concejo Abierto.

La constitución de Cádiz quería restaurar lo antiguo, fijándose en las tradicionales instituciones de Castilla “donde había sido muy democrático el Gobierno de los pueblos siendo los vecinos los que nombraban los ayuntamientos”, según decía el Conde de Toreno en 1848, citado por (Sánchez Sánchez 2004:40). De esta manera, la Constitución de Cádiz instala un modelo unitario centralista con dos principios en torno al régimen local: que cada pueblo debe contar con su propio Ayuntamiento y que todos los Ayuntamientos estarán sujetos a unas normas uniformes, subordinadas al estado. Aunque algunos constituyentes querían dar más autonomía a los municipios, no lo consiguieron.

El Artículo IV de la Instrucción de 13 de junio de 1813 que completa la competencia de los ayuntamientos descrita en el artículo 321 de la Constitución de 1812, habla de una institución en la que puede y debe participar algún vecino: las Juntas de Sanidad, que se crean en situaciones de peligro (epidemias o enfermedades) y en las que uno o más ciudadanos deberán formar parte de la junta, además del alcalde, el párroco, uno o más médicos y regidores.²⁹³

En resumen, la constitución de Cádiz respecto de la participación de los ciudadanos en sus municipios dice muy poco: reconoce la figura histórica del Concejo Abierto (democracia directa) para municipios pequeños, abre la puerta a la participación en la Junta de Sanidad pero no articula mecanismos para que los municipios (y, por tanto, los ciudadanos) puedan participar en un sistema centralista.

Posteriormente, bajo el reinado de Fernando VII, los ciudadanos pueden participar en los presupuestos de las Diputaciones con su presencia, pero sin intervenir a la hora de su aprobación²⁹⁴.

Por esos años, en ninguna norma se hace referencia al derecho de asociación, es más, se penalizan las reuniones de individuos o las asociaciones, como ocurre en el resto de Europa. En Estados Unidos, sin embargo, la tradición era distinta porque habían influido mucho las ideas de Alexis de Tocqueville (1805-1859) quien decía: “*El habitante (...) se encariña con su municipio porque éste es fuerte e independiente y contribuye a dirigirlo*” (de Tocqueville 1999:T II, 66, Sánchez Sánchez 2004:21). Tocqueville, había viajado en 1831 durante dos años a Estados

²⁹³ En la página 176, al hablar de la comunidad en la regeneración urbana también se citó el caso de éxito de Tipton en el Reino Unido, relacionado con la mejora de la salud. Parece que la salud ha sido un tema que ha llevado a participar más por la implicación directa en la mejora de la calidad de vida, pero queda fuera de nuestro estudio.

²⁹⁴ Cfr. Decreto XLV, de febrero de 1823, Capítulo I, *De los Ayuntamientos*, artículo 31: “...á puerta abierta (...) para que los vecinos puedan concurrir, enterarse, y representar á la Diputación provincial de lo que estimen conveniente”.

Unidos y plasmó su profundización en el sistema político y social de ese país en la obra “La democracia en América”, escrita entre 1835 y 1840 y ampliamente reeditada. Pero incluso antes de Tocqueville, en la Constitución americana de 1787 ya se habían hecho enmiendas para reconocer el derecho de asociación como una figura mediadora para garantizar la libertad de expresión, de reunión, de petición: no se aprobaron en ese momento sino en el siglo XX, pero estas enmiendas indican el sentimiento participativo que latía en los habitantes de esa nación.

En 1837, durante la regencia de María Cristina, se proclama la nueva Constitución que supone un cambio esencial en materia local: las Diputaciones son electivas y los Ayuntamientos se nombran por los vecinos; y otro cambio en cuanto que se establece por vez primera el derecho de petición de forma expresa, en el artículo 3: “todo español tiene derecho a dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes”.

Con el nuevo cambio de poder y de Constitución, la de 1845 da mayor libertad para el nombramiento de alcaldes, a la vez que propugna una mayor intervención del Gobierno en el régimen local, según González Posada. Esto lleva a que, de alguna manera, se defiendan como antaño las oligarquías urbanas que, por otra parte, necesitan el dinero del gobierno para poder regir su municipio. En opinión de varios autores, Triepel, 1929, Biscaretti de Ruffia, 1982 y Loewenstein, 1986 citados en (Sánchez Sánchez 2004:48), este ambiente político desprecia cualquier tipo de participación que pudiera quitar el control a los moderados o a sus seguidores, por eso en España no se avanzó tanto como en el resto de Europa en el proceso de construcción del derecho de asociación. En otros países sí se reconocía su relevancia social, aunque fuese ignorada por los poderes políticos.

En el sexenio revolucionario de 1868 a 1874 se regula por primera vez la libertad de asociación en los artículos 17²⁹⁵ y 19 de la Norma Fundamental, que será asumida posteriormente en el artículo 13.3 de la Constitución de 1876²⁹⁶ y en el 39 de la Constitución de 1931.

En la Restauración borbónica de 1877 se da un pequeño paso al crear en la Ley Municipal de 2 de octubre la figura de la Junta Municipal²⁹⁷, compuesta por concejales y un número igual de representantes de las diferentes categorías de

²⁹⁵ Artículo 17: “Tampoco podrá ser privado ningún español. (...) del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública”.

²⁹⁶ Es decir, como vimos anteriormente, unos cien años después que se intentara aprobar en la Constitución de los Estados Unidos.

²⁹⁷ Artículos 33, 64 y 65 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.

contribuyentes. Su función más importante se limitaba a la aprobación del presupuesto anual.

El 30 de junio de 1877 se promulga la primera Ley de Asociaciones que, básicamente, regula el procedimiento administrativo de creación y registro, que no difiere demasiado del vigente en 2015.

En el siglo XX, la pérdida de las últimas colonias americanas, el desencanto y la crisis económica, propiciaron la aparición de movimientos regionalistas y al comenzar el Gobierno liberal se intentó dar solución al problema regional y municipal. Pero fue el gobierno conservador con el nuevo proyecto de Ley de Bases para la Reforma de la Administración Local de 1903 el que quiso regresar a instituciones históricas que permitieran la participación y cooperación del ciudadano con el Estado: en concreto, se proponía reinstaurar el Concejo Abierto y el sufragio universal como expresión directa de la democratización de las estructuras²⁹⁸ aunque, a la vez, se propugnaba el sufragio corporativo como algo temporal mientras durasen los caciquismos y se incentivase la educación cívica de los ciudadanos. Finalmente, este proyecto de Ley no se aprobó, entre otras cosas, porque se dudaba de que los ciudadanos pudiesen desatender su trabajo para ir a las Juntas²⁹⁹.

Aquí ya se pone de manifiesto la dificultad que, en general, ha encontrado el ciudadano español para participar: en algunos casos, por falta de conocimientos técnicos, sólo un pequeño grupo de ciudadanos podía formar parte de la Junta Municipal, pues se discutía sobre materias de difícil comprensión para los ciudadanos de clases más bajas; en otros, se puede añadir el desinterés que pueden mostrar los vecinos³⁰⁰ que puede estar motivado, en cierta medida, porque se les ha considerado menores de edad políticamente, como advierte Rubio Carracedo³⁰¹; además, está la falta de tiempo para participar sin desatender otros compromisos. Esto se podría evitar con una mayor educación cívica a los ciudadanos que les llevase a comprometerse y a estar más apegados a la suerte de su comunidad, como dice Sandel³⁰²; de alguna manera, se trata de permitir

²⁹⁸ Hasta entonces, sólo había un voto por familia.

²⁹⁹ Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 128, 24-II-1904.

³⁰⁰ Como decía Tocqueville en la obra citada “los hombres que viven en tiempos de igualdad tienen mucha curiosidad y poco tiempo libre; su vida es tan práctica, tan complicada, tan agitada, tan activa que les queda poco tiempo para pensar” (de Tocqueville 1999:20-21).

³⁰¹ RUBIO CARRACEDO, J. (2000). “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?”, *Claves de razón práctica*, núm. 105, p.76-82.

³⁰² SANDEL, M.(1996). *Democracy's discontent*. Cambridge, Massach: Harvard University Press.

(porque la administración así lo entienda) que el ciudadano esté incluido en la toma de decisiones que le afecten individualmente (lo que llama García de Enterría, “participación funcional”). Esto era lo que proponía en cierta medida el proyecto de 1903 y, en mayor medida, el proyecto de 1907 del mismo Antonio Maura, que tampoco se aprobó, en este caso por falta de consenso (Maura lo consideraba necesario para que la norma perdurase) y por el cambio político que se produjo a continuación.

La Constitución de 1931 da una visión nueva al regionalismo sin perder de vista la idea de nación (Sánchez Sánchez 2004:65) y vuelve a recoger la participación de los ciudadanos en la forma histórica más conocida: el Concejo abierto. El artículo 9 de la misma dirá:

“Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto”³⁰³.

En 1934 se presentó a las Cortes un proyecto que podría haber abierto un cauce participativo sin precedentes, según la autora que estoy citando. En el epígrafe “intervención vecinal” de la base XXII, se permitía a los ciudadanos que controlaran los acuerdos tomados por sus representantes en los ayuntamientos evitando incluso su ejecución. Era la primera vez que el ciudadano podía llegar a tener el papel de veto a los políticos. El texto era el siguiente:

“Los Ayuntamientos someterán sus propios acuerdos a ratificación por los electores del término, antes de ponerlos en ejecución, cuando formule petición expresa el 30 por 100 de los electores. Formulada la petición, quedará en suspenso la ejecución del acuerdo hasta que éste sea ratificado o rechazado por votación popular. En el segundo caso no podrá reproducirse la propuesta hasta que hayan transcurrido tres años”³⁰⁴.

Este proyecto de Ley no llegó a aplicarse en los municipios, por el comienzo de la Guerra Civil.

Al final de la Guerra Civil, la dictadura de Franco persigue y castiga el derecho de asociación aprobado en la Constitución de 1931, pero mantiene la Ley de Asociaciones de 1887 como supletoria en todo lo que no contradiga este precepto

³⁰³ Se concretó posteriormente que el Concejo abierto sólo servía para municipios con población inferior a 500 habitantes. Cfr. Base V y Base XI del proyecto de Ley Municipal de la República de 1934, de Salazar Alonso.

³⁰⁴ COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E. (1981). *Legislación sobre Administración Local 1900-1975. Tomo II*. Madrid: Instituto de estudios de administración local. Cfr. pp. 730 y 731, citado en (Sánchez Sánchez 2004:66).

(como modo de llenar el vacío legal) y se pronuncia en el artículo 16 del Fuero de los Españoles de 1945, permitiendo asociarse libremente a los ciudadanos siguiendo la normativa dictada en esta materia (es decir, ninguna). Hasta 1964 no se volverá a promulgar otra Ley de Asociaciones, la Ley 191/1964 de 24 de diciembre.

En el Reglamento de Organización de 17 de mayo de 1952 que sigue a la ley de Bases de 1945, se introducen de nuevo el Concejo Abierto en la administración local y las Juntas Vecinales y se permite que tanto los hombres como las mujeres puedan ser concejales. La Ley de 3 de diciembre de 1953 de Bases de Régimen Local (refundición de la de 1945), alude al Concejo Abierto y a la Asamblea Vecinal como únicos cauces participativos.

La Ley de 19 de noviembre de 1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, trata la participación en la exposición de motivos, dejando claro que no será directa, sino *“a través de la familia, del Municipio, del Sindicato y las demás Entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes”*. Y, además, la norma aclara que esta tendencia se recoge, sobre todo, en el fenómeno urbanístico³⁰⁵. Es decir, el escenario previo a la Constitución de 1978 se podría decir que es inexistente en cuanto a la participación ciudadana.

La Constitución de 1978 recoge la participación en los asuntos públicos como un derecho en el artículo 9.2 y se concreta en el artículo 23.1:

Artículo 9.2. *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”*

Artículo 23.1. *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

La situación del artículo 9.2 en el Título Preliminar supone que la Constitución se hace eco del nuevo valor social y le da un lugar privilegiado, como un principio general, pero este derecho no goza de una protección tan acentuada como los derechos fundamentales, por lo que si el legislador permanece pasivo en ese tema, el ciudadano no puede reclamar la participación desde los tribunales.

³⁰⁵ En ese momento se promulga la Ley del Suelo que recoge, por primera vez, como veremos más adelante, la participación ciudadana en materia urbanística. Sólo adelantaremos que en esa ley participación se entiende como información.

Por otra parte, este artículo deja claro la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual protegida por los derechos o principios constitucionales, pero *también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan*³⁰⁶ (Sánchez Sánchez 2004:89).

El Artículo 23.1 parece, en el fondo, una traba al derecho de participación y no hay unanimidad entre la jurisprudencia y la doctrina respecto a la participación en la función administrativa. De ese artículo se desprende que puede haber dos tipos de participación del ciudadano: a través de cuerpos representativos o de forma directa en los asuntos públicos, sin delegar su voluntad en representante alguno. La forma directa sólo se referiría a participación política, mediante las figuras de referéndum o iniciativa legislativa popular: esto supone, como se ve, una interpretación restrictiva de ese derecho³⁰⁷.

La Constitución también reconoce en otros artículos la participación de los ciudadanos en la función administrativa: la consulta popular (art. 149.1.32), el referéndum consultivo (art. 92), el derecho de petición (art. 29 y 77), la participación en la elaboración de disposiciones administrativas que afecten a determinados ciudadanos (art 105, a) y otras muchas funciones, en una lista abierta que puede ampliarse mediante normas con rango de Ley.

Por otra parte, sólo hay tres formas en las que el ciudadano puede participar: de manera orgánica (en los aparatos administrativos o corporaciones, o asistiendo en una materia llevando la voz —no la decisión—); de manera funcional (desde fuera

³⁰⁶ STC 53/1985, FJ 4º.

³⁰⁷ Hay muchas sentencias que respaldan esta interpretación. Hay una, STC 773/1995 que resume esta postura, según relata Zulima Sánchez (2004:93-95): *El supuesto consistía en la omisión del trámite de información pública previo a la aprobación provisional de un Plan Especial “de desarrollo de un Parque urbano en el sector Piscinas y Deportes de Barcelona” en el que se habían introducido modificaciones sustanciales tras la aprobación inicial. Los recurrentes (varias asociaciones y algunos particulares que participaron en el primer período de información pública) demandaron al Ayuntamiento de la ciudad de Barcelona por entender que había vulnerado su derecho de participación en los asuntos públicos regulado por el artículo 23.1 de la Constitución y por ello interpusieron el recurso para la Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona. El alto Tribunal entiende que no era ése el cauce procesal adecuado y que los recurrentes debieron acudir a la jurisdicción ordinaria. Lo que se trasluce es que prima la democracia representativa sobre la participación directa y que, en todo caso, el artículo 23.1 se refiere a la participación política. Para distinguir si se trata o no de un derecho de participación política hay que atender a la naturaleza, la forma del llamamiento y, sobre todo, a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte el ejercicio, directo o mediante representantes, del poder político —esto es, sólo donde se llama al pueblo como titular de ese poder—, estaremos en el marco del artículo 23.1.*

del aparato administrativo: es individual y convierte al ciudadano en colaborador de la administración) y, finalmente, las formas cooperativas de participación que pretenden que la actividad que los ciudadanos desarrollan en asociaciones, fundaciones o individualmente reviertan en interés de la comunidad. Esta forma, a mi juicio, es la que va ganando terreno en 2015 y cabría desarrollar e incentivar más.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local exalta la participación ciudadana desde el preámbulo, y desarrolla el Estatuto del Vecino con el RD 2568/1986 de 28 de noviembre.

Sólo cinco años después, la Ley 30/1992 que regula las funciones entre Administración y el administrado no contiene artículos relativos a la participación: es decir, que la “euforia” del momento constitucionalista se había terminado y por eso ciertos mecanismos de participación no tienen el alcance o la utilidad que podrían, por falta de una correcta regulación de los mismos³⁰⁸. En ese sentido, se empiezan a reformar los Reglamentos de Participación Ciudadana que habían empezado a elaborar los municipios, pero sin encontrar ninguna referencia en la Ley 30/1992.

La Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno Local también se refiere a la importancia de las figuras participativas de la administración local y exige que todos los municipios cuenten con un reglamento orgánico de participación ciudadana, que se utilicen las nuevas tecnologías de la información para facilitar la aplicación práctica y, finalmente, la introducción en la legislación local de las iniciativas ciudadanas. El legislador español reconoce que el gobierno urbano no ha recibido un tratamiento específico suficiente y plantea a nivel estatal, la necesidad de reforzar la participación de los ciudadanos a nivel local. Se nota aquí la insistencia de la Unión Europea, que quiere fomentar la participación con el Libro Verde de Gobernanza Europea o la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo, REC(2001)19.

³⁰⁸ Como se ha visto en una nota anterior, aunque se prevea un período de información pública en un plan de urbanismo y se reciban alegaciones y la administración tenga que estudiarlas, no hay ninguna garantía jurídica: la falta de celebración de este trámite de información pública no produciría la invalidez del acto (Sánchez Sánchez 2004). Sí lo produjo, por ejemplo, en la aprobación de un Plan de Urbanismo en Alicante, donde el periodo de información pública fue menor al legalmente establecido. Para el Tribunal Supremo esto supuso un vicio capital en el procedimiento que llevó a anular el plan, cfr. STS de 22 de diciembre de 1997 (Arz. 289 de 1998) y también la STS de 13 de junio de 1988 (Arz. 5334) (Sánchez Sánchez 2004:219).

Esta ley ha supuesto un cambio en la concepción de la gestión descentralizada: se pasa de ver la participación como un mecanismo de gestión eficaz a un medio de acercar las decisiones al ciudadano (art. 1.1, 24.1 y 128) (Sánchez Sánchez 2004:141). En esta ley aparecen dos figuras nuevas, interesantes: las Juntas Municipales de Distrito, que podían contar con unas funciones delegadas desde el municipio e incluso un presupuesto para su ejecución y los Consejos sectoriales, que son órganos de la participación ciudadana en los asuntos locales. Es por tanto, una ley no referida directamente al urbanismo, que abre los canales para una mayor participación pública en las cuestiones que afectan a la ciudad (Pérez Bou 2014:265).

En cualquier caso, el artículo 69.2 de la Ley establece límites al derecho de participación:

“Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”.

Esto supone que la ley simplemente permite, con la participación, oír al ciudadano, pero no le escucha: es decir, sus opiniones no deberán alterar la opinión de la administración.

La Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, facilita el acceso de los ciudadanos a muchos servicios de la administración por vía electrónica.

Desde entonces, se ha avanzado promulgado Leyes de participación ciudadana en algunas comunidades autónomas: las primeras han sido Valencia³⁰⁹ y Canarias³¹⁰. En Andalucía se está trabajando todavía en el anteproyecto.

³⁰⁹ Comunitat Valenciana. Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana. *DOCV*, 19 de julio de 2008, núm. 5803, p. 70580-70590. Su objeto es regular y fomentar la participación ciudadana de forma individual o colectiva. La ley habla de los medios (incluidos los telemáticos), para impulsarla, enumera los derechos de la participación de los ciudadanos y de las entidades ciudadanas y .los cuatro instrumentos de participación: la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos. Ninguno es vinculante. Ha estado vigente hasta el 9 de abril de 2015 en la que fue sustituida por la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. *DOCV*, de 8 de abril de 2015, núm. 7500, p. 10242-10264.

³¹⁰ Comunidad Canaria. Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana. *BOIC*, 30 de Junio de 2010, núm. 127, p. 16863-16872.

La consulta popular por vía de referéndum sigue siendo una competencia exclusiva del estado, y corresponde al Rey convocarlo, tal como prevé la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero.

En las leyes de urbanismo, la participación en los planes y programas ha tenido en España un papel de información hasta hace recientemente poco. En la Ley de Suelo de 1956 se incluía un pequeño periodo de información. En la Ley de 1975 y el Texto Refundido de 1976 se planteaba la necesidad de la participación por dos razones: el hecho de que el planeamiento afectaba derechos fundamentales individuales, como el de la propiedad, y porque las decisiones sobre las ciudades afectan directamente la calidad de vida de las personas y deberían tenerse en cuenta las preferencias y necesidades de las mismas. Esto se concretó en dejar un período de exposición pública de los Planes Generales en el inicio y en las sucesivas aprobaciones.

Evidentemente, ese sistema de participación era insuficiente (se trataba más bien de información pero no de un verdadero diálogo o intercambio entre los ciudadanos y la administración).

En años posteriores, la Ley 9/2006 sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, abordaban la participación desde la óptica de la evaluación ambiental, pero no desde una perspectiva integrada de las necesidades o expectativas de los ciudadanos.

Con la Ley 8/2007 de Suelo y su Texto refundido 2/2008 se otorgó el derecho a una mayor participación ciudadana: no sólo a estar informado, *sino a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental*³¹¹. A su vez, se alertaba sobre el urbanismo desarrollista y se incoaba la apuesta por la regeneración de la ciudad existente.

El Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana (incluye lo expuesto en la Ley 8/2013), otorga los mismos derechos a los ciudadanos en cuanto a participación,

³¹¹ España. Ley 8/2007 de suelo, de 28 de mayo. *BOE*, 29 de mayo de 2007, núm. 128, p. 23266-23284.

pero pierde la oportunidad de desarrollar instrumentos de participación más a la medida de las operaciones de rehabilitación³¹².

4.4.1 Los movimientos sociales urbanos en España

Los movimientos sociales urbanos (MSU) surgieron en los años sesenta y setenta en Estados Unidos y en ciudades europeas. El denominador común era la insatisfacción de los vecinos con el modelo de ciudad (Díaz Orueta 2007:183). En España se consolidaron en los años setenta, última etapa franquista e inicio de la democracia.

Muchos autores han tratado la importancia, en general y en España, de estos movimientos (Domingo, Bonet 1998, Borja 2003, Pruijt 2003, Vegara et al. 2004, Gaja Díaz 2005a, Mayer 2006, Díaz Orueta 2007, Leach, Haunss 2008, de Gregorio Hurtado 2012, Borja 2013), por citar sólo algunos.

Siguiendo a Mayer (2006:202) podemos decir que, quizás, el más influyente haya sido Castells con *“The City and the Grassroots”*. En él define los movimientos sociales urbanos como *movilizaciones urbanas que influyen en la estructura del cambio social y transforman los significados urbanos* (1983:305). Y, casi proféticamente, traza las líneas comunes de lo que significaban en los años setenta (combinaban luchas para lograr servicios públicos y un adecuado consumo colectivo; defendían la cultura de la comunidad y su autodeterminación política), y el sentido que tienen a partir de los 2000, donde los movimientos antiglobalización tratan de combatir la neoliberalización del sector público³¹³.

Castells decía que los movimientos sociales urbanos, incapaces de transformar la sociedad, procuraban transformar los significados urbanos establecidos, jerárquicos, propugnando una ciudad organizada sobre el valor de uso —y no el de cambio—, las culturas autónomas locales y una democracia participativa descentralizada (1983:319-320). Sin ellos, decía, ningún desafío capaz de agitar a las instituciones del estado, emergería desde la sociedad civil (Castells 1983:294). Ahí se ve la línea de continuidad entre los de antes y los de ahora.

³¹² España. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. *BOE*, 31 de octubre de 2015, núm. 261, p.103232-103290. En ese texto, el término rehabilitación engloba tanto ésta como la regeneración y la renovación de los tejidos urbanos.

³¹³ Los recortes en servicios públicos e infraestructuras como consecuencia del modelo económico y la crisis.

Los de los años setenta tenían las tres características ya citadas. En España y, principalmente, en Madrid (Orcasitas, San Blas, Usera, Canillejas, Palomeras, etc.)³¹⁴, además se añadía la autoconciencia del papel como movimiento social urbano y el trabajo conjunto —aunque con autonomía— con los profesionales, los medios de comunicación y los partidos políticos.

En los años dos mil, estos movimientos han ido cambiando de estrategias, objetivos y formas de organización, hacia dos tendencias (Mayer 2006:203): una gran parte de ellos han sido integrados en el tercer sector y son consultados como agentes interesados en las políticas públicas; y otros han sido subsumidos por los movimientos antiglobalización y antisistema, con diversas formas de actuación: desde la negociación ponderada hasta toma de calles y espacios públicos, utilizando hábilmente los medios de comunicación y ganando para la causa a buenos profesionales. A medida que avanzan los años, el uso de las TIC y, especialmente, las redes sociales, los han hecho llegar más lejos y, paradójicamente, tratando de ser adalides de la antiglobalización, a través de las redes consiguen que sus reivindicaciones sean apoyadas globalmente³¹⁵.

Centrándonos ahora en España, podemos preguntarnos con Domingo y Bonet, (1998:15) qué ha pasado entre los años setenta y los noventa: *¿Por qué, cuando el momento era institucionalmente negativo para la participación, los movimientos urbanos tuvieron más vida y resonancia, y cuando la situación política se normaliza y deviene positiva hacia la participación, el movimiento se muere? ¿Cabe entender que se produjo porque los líderes de los MSU asumieron el poder político o técnico de la ciudad desde el primer momento? Se podía preguntar, además, por qué a aquellos —políticos y técnicos— que en los momentos fuertes de los MSU reclamaban “la participación de los ciudadanos en la planificación de la ciudad” cuando han controlado el poder municipal les cuesta tanto entrar en esta dimensión.*

³¹⁴ En Madrid, entre 1979 y 1996 se llevó a cabo la Remodelación de Barrios, una operación de renovación de barrios de infravivienda degradados. Los proyectos se gestionaron con un planteamiento colaborativo entre Ayuntamiento y Comunidad de Madrid (recién creados) y los actores locales. Con esto prácticamente se superó el problema del chabolismo, con métodos muy participativos. Se construyeron unas 40.000 viviendas en 28 barrios de la periferia de entonces (hoy semi-centrales), con una inversión pública superior a los 220 millones de pesetas. Se trata del realojo de 150.000 personas en una operación exigida primero y coordinada después por los propios vecinos desde sus Asociaciones. La eficiencia del sistema participativo se mostró más ágil que las formas tradicionales de la administración para hacer estos programas de hábitat (Villasante 1996).

³¹⁵ Veremos ejemplos de esto al estudiar el caso de Rote Flora (Hamburgo).

Urrutia parte de que la perspectiva marxista, dominante en los análisis urbanos, carecía de un modelo acabado que se ha mostrado insuficiente a la hora de explicar empíricamente la combinación del conjunto de factores en la evolución de los MSU (1992:50). Propongo otro análisis complementario, estructurándolo así:

1. En los años setenta, los vecinos piden viviendas dignas (accesos a agua potable, redes de saneamiento, etc.), equipamientos y posibilidad de transporte de conexión con el resto de la ciudad. La presión vecinal es alta y la administración se ve obligada a atender las peticiones.

2. Desde finales de los setenta, algunos líderes de las asociaciones de vecinos se adscriben al PCE o al PSOE e incorporan las reivindicaciones vecinales al sistema político. Son los primeros años de la transición.

3. Esto hace que los movimientos vecinales pierdan liderazgo y contenido, con un debilitamiento que lleva casi a su desaparición en los años 90. En esa época, según Urrutia (1992:51-52), los MSU se caracterizan por cuatro notas: se mantiene la cultura del recelo entre administración y participación ciudadana; hay una “unidimensionalidad” reivindicativa (se pretende la contestación en sí misma); hay ruptura ideológica con la base social y la persistencia de la atomización vecinal (la escala de barrio y de asociación de vecinos ha sido la propia del movimiento, y hace que se pierda fuerza cuando los problemas tienen una extensión territorial mayor).

4. Desde los comienzos de los 2000, han surgido con fuerza otros movimientos sociales en la escena urbana. Ya no se persiguen dos de los objetivos que propugnaba Castells: (consumo colectivo y poder político) pues ya está superado, sino que se hace hincapié en la identidad cultural frente a la globalización, y en unas formas de participación más directa, al estar ya implantada la democracia.

En cualquier caso, la influencia que ejercieron los MSU en los años 70-80 en la toma de decisiones de los primeros ayuntamientos democráticos, cuando era menos fácil participar, revelan que es posible introducir procesos de participación colaborativa en el medio urbano, superando esas dificultades e implementar los procesos con buenos resultados. (de Gregorio Hurtado 2012:737).

El siguiente cuadro resumen sirve para apuntar lo que ha sido y es este fenómeno. Hay todavía poca investigación en España sobre el papel de los nuevos movimientos sociales urbanos. En este trabajo hemos pretendido incoar el tema y, desde la cercanía temporal con los hechos, dar algunas claves, sin pretender interpretarlos.

	Años 60-79	Años 80-99	Desde 2000
Peticiones	Vivienda digna Infraestructuras Equipamientos Transporte	Equidad Evitar la segregación social Cuidado medioambiental	Se desdeña la visión competitiva de la ciudad. Se alerta del peligro de <i>gentrificación</i> y el desplazamiento de vecinos. Más apertura a las opiniones de los vecinos. Contra la globalización.
Actitud	Reivindicativa y defensiva ante el urbanismo desarrollista.	Contestación (ej. <i>Salvem</i>). Cauces para el diálogo institucional sin usar.	Muy diversa: Reivindicativa Participativa Colaborativa
Tipo de organización	Movimientos poco organizados, pero cohesionados y con buen liderazgo. Asociaciones de vecinos.	Asociaciones medioambientalistas Okupas Residentes, asociaciones de ámbito más amplio Plataformas: ej. <i>Salvem</i>	Ciudadanos individuales Redes sociales Movimientos antisistema Asociaciones Consortios público-privados Ámbito más global
Sistema político	Transición de dictadura a democracia	Democracia.	Democracia (se pide participación más directa)
Utilidad	Juegan un papel importante. Activan la participación a nivel urbano.	Poca. El estado se hace más cargo de las cuestiones sociales y tienen menos sentido estas peticiones	Bloquean proyectos, consiguen resultados. No se ha legado a implicar a toda la sociedad: son unos pocos.

Tabla 28: Fases de los movimientos sociales urbanos en España

Fuente: elaboración propia.

En España, los movimientos sociales urbanos empezaron canalizando su actuación a través de las asociaciones de vecinos (Domingo, Bonet 1998:13). Se tratará brevemente sobre ellas.

Asociaciones de vecinos

El Derecho de Asociación se recoge en el artículo 22 de la Constitución. Señala el derecho común de todas las asociaciones; se aplica a todas las clases que la Constitución conozca pero, como dice la jurisprudencia, no es de aplicación para las corporaciones y organizaciones profesionales ni para las sociedades civiles ni mercantiles.

El origen y los fines que perseguían las asociaciones de vecinos en los años setenta³¹⁶ justificaban que se hable de movimiento social autónomo, al margen de la administración y de los partidos políticos.

El objeto siempre es defender los intereses vecinales y participan mucho porque tiene mucho que reivindicar: condiciones malas en viviendas, desigualdad, falta de transporte público, etc. Este tipo de actuaciones hizo que la participación resultase motivada y activada, consiguiendo ese sentimiento cívico indispensable para fomentar el deseo participativo. A la vez, fue el cauce utilizado para la democratización de la vida municipal, de la que dependería la posterior elaboración de una normativa municipal, con mayor o menor exigencia de mecanismos democráticos de participación directa en la toma de decisiones en la Administración y que dio lugar a la Ley de Bases del Régimen Local.

Según el tipo de intereses que defienden, se puede hablar de tres tipos de asociaciones de vecinos (Sánchez Sánchez 2004:358):

—Asociaciones de vecinos reivindicativas: aquellas dedicadas a la reivindicación de equipamientos y que piden mejora en la gestión de éstos.

—Asociaciones de vecinos democráticas: aquellas que tienen como objetivo el cambio de la estructura urbana del barrio o pequeño municipio.

—Asociaciones de oposición total a la política urbana: cuestionan la política urbana en su conjunto, tanto las causas económicas como las industriales, las políticas que influyen en la vida urbana. Tienen un fin claramente político y reclaman para sí la toma de decisiones políticas sobre el barrio. El origen está en el asociacionismo francés de los *Comités de Lutte des mal-logés* de Francia. A veces se consideran al margen del concepto de asociación en sentido estricto por sus fines y su actuación ilegal.

Actualmente, los movimientos sociales urbanos trascienden las fronteras de las asociaciones de vecinos al utilizar tecnologías de la información y redes sociales para compartir y expandir sus propuestas y necesidades.

³¹⁶ Prácticamente, fueron las primeras asociaciones reconocidas en España.

4.5 Métodos de participación

Se señalan aquí sólo algunos, muy utilizados. Los métodos, las estrategias y las herramientas de participación no son equivalentes o neutros, porque representan ideas específicas de la sociedad, estándares culturales o prácticos y, de alguna manera, buscan afirmar unos determinados modelos de desarrollo (URBACT 2006:30).

4.5.1 Advocacy Planning

Para Paul Davidoff, activo abogado y urbanista americano del siglo XX, el urbanismo tradicional de su época era muy defectuoso.

En un mundo democrático, el urbanismo debería incorporar los puntos de vista de los diferentes grupos. Como las personas de bajos ingresos y las minorías no están en las mismas condiciones que los ricos, aquellos necesitan abogados: urbanistas que defiendan sus intereses actuando como representantes de sus clientes. La idea de apoyar a las minorías contra los excesos del urbanismo estaba teniendo auge en esos momentos en Estados Unidos y Gran Bretaña. Davidoff la hizo suya para, a partir de ahí, desarrollar un concepto más amplio que acuñó como “*Advocacy planning*” en el artículo “*Advocacy and Pluralism in Planning*”, de 1965 (Davidoff 2011).

Algunos autores (Arias, Martí-Costa 2013)³¹⁷ traducen *Advocacy Planning* por Procuración urbanística. Se haría una analogía entre la figura del «procurador» en el sistema judicial (*advocate*) con la del «urbanista» (*planner*). De esta combinación surge el *advocate planner*, que Davidoff contraponen al *agency planner* (planificador de la agencia, ya sea pública o privada, con un claro estigma unitarista y servil).

El procurador urbanístico deberá facilitar la relación entre la administración y el interés de grupos específicos para conseguir o bien resolver una situación conflictiva o mejorar la condición urbana participando en el proceso político. Esta figura ejerce de tercera parte entre la administración y los grupos minoritarios o

³¹⁷ <http://latramaurbana.net/2013/02/18/advocacy-planning-urbanismo-al-servicio-de-la-justicia-social/>, búsqueda 22/11/2014.

de presión que no pueden cumplir sus necesidades a través de los mecanismos deliberativos, sumando también la imposibilidad de plasmar técnicamente las demandas en forma de proyecto.

Como no he encontrado demasiado eco en la traducción “procuración urbanística”, utilizaré el término anglosajón, aunque en algunos momentos me referiré a él como urbanismo de apoyo o urbanismo de mediación, entendiendo al profesional como un verdadero mediador o facilitador del urbanismo.

A pesar del éxito del *Advocacy Planning*, entonces y aún ahora, los planes los siguen haciendo las administraciones públicas siguiendo patrones verticales, de arriba-abajo. Los planes se hacen teóricamente pensando en mejorar las condiciones de vida de la comunidad, sin favorecer ningún grupo especial, pero no existe un urbanismo neutro: siempre está guiado por unos valores. La realidad es que es muy difícil planear sin priorizar uno u otro colectivo: si se tuvieran en cuenta los intereses de los comerciantes, posiblemente el plan sería distinto que si se atiende a las minorías, a los ciclistas o a los usuarios de transporte privado, por poner ejemplos.

El urbanismo propugnado por Davidoff contaría con tantas propuestas como grupos de interés, defendidas por distintos *advocacy planners* y el plan resultante estaría diseñado teniendo en cuenta los intereses de todos los grupos: es decir, la comisión de urbanismo haría de juez después de escuchar las propuestas-defensas de cada uno de los grupos.

Para comprender mejor el concepto de *Advocacy planning* resumo algunas de las ideas de Davidoff en su artículo:

Hace falta una sociedad que dé las mismas oportunidades a todos los ciudadanos; hace falta un urbanismo inteligente; la sociedad del futuro será urbana y los urbanistas ayudarán a darle contenido y forma.

El futuro del urbanismo sería una práctica abierta en la que debatir y estudiar los valores sociales y políticos, de manera que el urbanista no actuaría nunca como mero técnico.

Los planes de urbanismo no se hacen desde una supuesta posición de neutralidad, porque siempre están orientados a la consecución de unos objetivos. Los valores deseados son elementos imprescindibles de cualquier proceso de toma de decisiones y el urbanista debería mostrar claramente cuáles son esos valores que guían su plan.

Determinar qué sirve al público general cuando hay tantos grupos de interés en la sociedad es, cuanto menos, polémico. Los urbanistas deberían ser capaces de

comprometerse en el proceso como abogados de los intereses del gobierno y de otros grupos, asociaciones o individuos afectados por las propuestas del futuro desarrollo de la comunidad.

La recomendación de que los urbanistas representen y aboguen por los planes de muchos grupos de interés se basa en la necesidad de establecer una democracia urbana eficaz, una en la que los ciudadanos puedan ser capaces de desempeñar un papel activo en la toma de decisiones en las políticas públicas (Davidoff 2011:438)³¹⁸.

El planeamiento es un proceso de elección a tres niveles: seleccionar los fines y los criterios de la ordenación; identificar si hay varias alternativas consistentes con esos fines y criterios y elegir la alternativa deseada. Esas elecciones requieren juicios (en los tres niveles). Davidoff apunta que sería deseable que esas elecciones permanecieran en un área de visibilidad y participación.

El proceso de *Advocacy planning* consistiría en preparar múltiples planes, valorarlos según las políticas y guías que se han establecido incluyendo las necesidades del público —que participa con sus propuestas— y si no se satisfacen esas necesidades, al menos se pueden minimizar los problemas.

El bienestar de todos y el de las minorías merecen apoyo, soporte; el planeamiento debería ser suficientemente estructurado y experto como para responder a esta inevitable bifurcación del interés del público. (Davidoff 2011:438)³¹⁹.

En la democracia ideal se iría a un proceso de búsqueda de la verdad similar al de los juicios: observación, escucha, cruzar datos. En la mediación urbanística, el defensor *advocacy planner* representa la posición de un individuo, un grupo o una organización y defiende sus intereses con un lenguaje entendible por el cliente y los que toman las decisiones y a los que tiene que convencer.

Algunas características del Advocacy Planning

Inclusión

³¹⁸ Traducción propia del original inglés: “*The recommendation that city planners represent and plead the plans of many interest groups is founded upon the need to establish an effective urban democracy, one in which citizens may be able to play an active role in the process of deciding public policy*”.

³¹⁹ Traducción propia del original inglés: “*The welfare of all and the welfare of the minorities are both deserving of support; planning must be so structured and so practiced as to account for this unavoidable bifurcation of the public interest*”.

Para Davidoff, inclusión en el proceso participativo significa no sólo permitir que los ciudadanos sean escuchados, sino que sean bien informados sobre las razones últimas para las propuestas de los planes y sean capaces de responder en el lenguaje profesional de los técnicos (Davidoff 2011:438)³²⁰.

Plan plural

Una práctica que ha llevado al decaimiento de la participación es la práctica del “plan unitario”: una agencia (departamento de urbanismo) elabora los planes. Lo interesante sería que hubiera varios planes con las opciones de distintos grupos en las cuestiones sociales, económicas o políticas más polémicas. Especialmente deberían estar bien representados los sectores de ingresos más bajos que habitualmente son ignorados; para ello, deberían contar con soporte financiero (de instituciones anti-pobreza, caritativas, privadas, gubernamentales, etc.).

Propositivo

La situación en el momento en que Davidoff habla es que la participación de los ciudadanos ha sido más bien reactiva a los planes propuestos por los gobiernos, en lugar de propositiva: rechazan pero no desvelan sus aspiraciones y objetivos.

El *advocacy planning* propone una estructura en la que proponen sus planes las tres áreas: los partidos políticos; los grupos de interés especial (cámaras de comercio, ONGs, organizaciones profesionales, etc.) y las asociaciones *ad hoc* (aquellos que se unen para un plan concreto de demolición de edificio o de localización de supermercado, por ejemplo). Esos planes se presentarían y defenderían, como se hace en un juicio, y de ahí resultaría un plan enriquecido, que ha tenido en cuenta las distintas visiones.

Alcance amplio, no sólo físico

Lo habitual en los planes promovidos por las autoridades es atender a los aspectos físicos y no tanto a las necesidades sociales, económicas de los ciudadanos. Las aportaciones de éstos darían un alcance expandido e integrado del plan, haría más eficaz su implementación a nivel de gobierno local y, sobre todo, acercaría la práctica del urbanismo a los asuntos concretos que preocupan a los ciudadanos.

³²⁰ “*If the planning process is to encourage democratic urban government then it must operate so as to include rather than exclude citizens from participating in the process. “Inclusion” means not only permitting the citizen to be heard. It also means that he be able to become well informed about the underlying reasons for planning proposals, and be able to respond to them in the technical language of professional planners*”.

Podríamos resumir en un cuadro las diferencias entre el planeamiento tradicional y el *Advocacy Planning* según Davidoff:

Planeamiento Tradicional	Advocacy Planning	Planeamiento Tradicional vs Advocay Planning
Planeamiento unitario	Planeamiento plural	El planeamiento plural permite la participación pública. El unitario daría más voz a los empresarios o los grupos con más poder adquisitivo. El planeamiento plural da la posibilidad de escuchar a los pobres y a las minorías. El plural ofrece la mejor alternativa posible (utilizando datos de todas las propuestas).
Comisión Tradicional de planeamiento	Proceso democrático en el planeamiento	Hay tres grupos de interés: los partidos locales; las asociaciones –cámaras de comercio, etc.- y las asociaciones <i>ad hoc</i> . De esta manera, en vez de atacar, proponen.
Énfasis en los aspectos físicos de las áreas urbanas	Enfoque más amplio en el planeamiento	Los aspectos físicos son buenos o malos según las relaciones que se quieran establecer (ej. un paso bueno para peatón puede ser malo para ciclistas o vehículos). Los urbanistas tendrían que valorar siempre los aspectos físicos, sociales y económicos de la intervención.

Tabla 29: Comparación entre el Planeamiento Tradicional y el Advocacy Planning

Fuente: Elaboración propia

Ventajas e inconvenientes del Advocacy Planning:

Ventajas

1. Habitualmente sólo hay un plan, elaborado desde arriba por la autoridad. En un planeamiento de mediación hay múltiples planes preparados por distintos grupos: algunos pueden entrar en contradicción con el plan unitario. Esa competición de ideas abre la idea al planeamiento racional y democrático: el plan emanado será resultado de la combinación de ideas de diferentes urbanistas.
2. El planeamiento de mediación sirve para informar mejor al público de las alternativas que se presentan a su elección. Si ninguna les satisface, tiene la posibilidad de proponer más.
3. Hay una competición de ideas que requieren apoyo de la autoridad local y de las asociaciones y grupos: esto hace que se desarrollen más y mejor las propuestas y que se haga un esfuerzo de comunicación mayor.

4. Las personas críticas con la propuesta institucional tienen la posibilidad de proponer una de acuerdo a sus intereses: esto supone una actitud colaborativa, constructiva, más esforzada habitualmente que la destructiva.

Inconvenientes:

1. Dificultad de llevarlo a la práctica por la falta de voluntad política en los procesos.

2. Peligro de la cooptación de los *advocacy planners*: es decir, que algunos profesionales abran camino en la práctica en las luchas urbanas y posteriormente terminen trabajando para una administración alejada de los intereses y valores iniciales (Arias, Martí-Costa 2013).

3. El elevado coste económico: es difícil la remuneración de los técnicos, sobre todo de los que trabajan como abogados de los grupos de base o los más desfavorecidos. Difícilmente los planes procurarán retorno económico a los urbanistas, y no es frecuente que la administración pague a quienes desarrollan trabajos alternativos a las propuestas de la propia administración. Esto ocurre así en España. En Estados Unidos, cuando Davidoff propuso este sistema de planeamiento, era posible financiarlo porque la propia administración o instituciones de apoyo a los derechos humanos costeaban las propuestas de las minorías.

4. La dificultad de lograr técnicos que capaciten a los grupos que representan para mejorar su autonomía en futuras contiendas y que no se sirvan de sus conocimientos para imponer o condicionar la agenda de trabajo y las soluciones (Arias, Martí-Costa 2013).

El perfil del mediador

La dificultad mencionada en el n.4 supone otro desafío del *Advocacy Planning*: la formación de los urbanistas, para que sepan ser esos “abogados”, “consejeros”, “defensores”, de los distintos grupos de interés y sepan gestionar esas diferentes sensibilidades al redactar el plan.

El tipo de conocimiento requerido por el nuevo planeamiento comprensivo requiere en la profesión grupos de hombres bien versados en la filosofía contemporánea, el trabajo social, el derecho, las ciencias sociales y el diseño cívico. Todos los urbanistas no estarán versados en todas las áreas, pero cada uno

debe tener un conocimiento profundo de una o más áreas y debe ser capaz de transmitirlo con persuasión (Davidoff 2011:445)³²¹.

Desarrollo del Advocacy Planning

Se pueden identificar tres niveles de implicación de los técnicos, según las tareas que les encomienden (Arias, Martí-Costa 2013):

1º. El apoyo técnico puntual de un profesional externo para resolver dudas de los afectados por planes urbanísticos, preparar informes, asistir a comisiones, etc.

Estos profesionales suelen ser personas de confianza de la asociación y permiten incidir en aspectos mucho más concretos y entrar en un diálogo de tú a tú con los técnicos del ayuntamiento. Los *advocacy planners* intervienen en estos casos no en la definición política de la intervención (su necesidad o no, los principales elementos orientadores, las grandes afectaciones, etc.) sino más bien en la concreción de la propuesta o bien en su correcto desarrollo según lo acordado.

2º. El trabajo colaborativo que combina los saberes cotidianos de los grupos que encargan el estudio y el conocimiento técnico del urbanista. El *advocacy planner* promueve la participación, los equipos pluridisciplinares y se pone a disposición del grupo para ayudar a materializar la propuesta alternativa a la de la administración, sin formar parte directamente del grupo o colectivo. Actúa propiamente como mediador.

3º. El *advocacy planner* forma parte del propio colectivo. En este caso, tiene menos legitimidad como mediador pero en cambio impregna políticamente el discurso técnico y, a diferencia de los demás, está implicado también con las acciones que emprende el movimiento del que forma parte.

Aunque en España no se haya desarrollado mucho el concepto de *Advocacy Planning*, sí hay ejemplos desde los años 70 de este apoyo técnico a movimientos de base, asociaciones de vecinos, etc., a estos tres niveles. En los casos de estudio se verá con más detalle.

Esta práctica está emergiendo ahora en España, con técnicos y colectivos que reaccionan frente a un urbanismo formal que, a menudo, es causa y efecto de la crisis actual. Se impone una nueva forma de hacer ciudad en la que los urbanistas

³²¹ Traducción propia del original inglés: “*The type of knowledge required by the new comprehensive city planner demands that the planning profession be comprised of groups of men well versed in contemporary philosophy, social work, law, the social sciences, and civic design. Not every planner must be knowledgeable in all these areas, but each planner must have a deep understanding of one or more of these areas and he must be able to give persuasive expression to his understanding*”.

colaboren con los ciudadanos y con los gobernantes para diseñar o regenerar el espacio público.

Además de Davidoff, también han influido en la planificación colaborativa — citando solo algunos— John Forester, con su *Progressive Planning*; John Friedmann y el *Transactive Planning*; Patsy Healey con *Communicative or Collaborative Planning*; Yona Friedman y el *Self Planning* y, finalmente, Olivegren y el *User Planning*. En los países europeos, actualmente se usa la expresión genérica “urbanismo participativo” (Velázquez, Verdaguer 2005, Verdaguer, Velázquez 2012, Peuker, Vodoz 2014).

4.5.2 El método EASW

Una metodología para la participación es la EASW (*European Awareness Scenario Workshop*), que resulta muy útil en procesos urbanísticos.

Esta iniciativa se lanzó en 1994 como una acción piloto dentro del programa *Innovation* de la DG XIII de la Comisión Europea para explorar nuevas acciones y posibles experimentos sociales para la promoción de un ambiente social que favorezca la innovación en Europa. La iniciativa se orientó a dos campos particulares de acción, para favorecer la dimensión europea:

—Transmisión de buenas prácticas entre contextos culturales y políticos diferentes, incluyendo la identificación de las condiciones para el éxito.

—Identificación y posterior desarrollo de los instrumentos y herramientas de apoyo al *know-how* en el proceso de transmisión³²².

Se utilizó este método por primera vez para estudiar el Medioambiente Urbano, y se validó porque, de una parte, el contexto local–regional es adecuado para fomentar la concienciación del público y para articular peticiones con los técnicos y por otra, el método reúne a los principales actores sociales de la ciudad para formular una visión común para el desarrollo sostenible³²³.

Es el resultado del análisis de distintos métodos usados en el entorno europeo para la participación —sobre todo del Instituto Danés de Tecnología—, que organiza el diálogo entre agentes urbanos muy diversos. La idea es crear un espacio de igualdad de oportunidades para que se produzca el intercambio de

³²² <http://cordis.europa.eu/easw/src/intro.htm>, búsqueda 27/12/2014.

³²³ <http://cordis.europa.eu/easw/src/intro.htm>, búsqueda 27/12/2014.

ideas de personas que representan distintos intereses en el espacio que se estudia (Velázquez, Verdaguer 2005:168).

El método consiste en organizar un taller con dos sesiones y se invita a personas que representen los distintos sectores de la sociedad a la que se dirige el proyecto.

En la primera sesión los grupos trabajan sobre el futuro del proyecto objeto de la participación y por técnicas de dinámica de grupos se aúnan posturas en dos escenarios de futuro: el deseado y el que se querría evitar.

La organización elabora un documento de escenarios posibles, como base para el estudio prospectivo sobre el que los grupos trabajarán. En la primera sesión, los participantes se agrupan por sectores de interés: por un lado los políticos, por otro los técnicos, por otro los inversores o agentes económicos, por otro las asociaciones implicadas en la mejora social y, finalmente, los ciudadanos individuales, residentes o no en la zona objeto de estudio.

Se ponen en común las visiones de futuro desarrolladas y con eso se elabora un primer Plan de Acción con las líneas fundamentales u objetivos de la planificación.

En la segunda sesión, partiendo de ese escenario común, se pide a los asistentes que generen ideas para conseguir los modelos de futuro evitando los efectos del futuro indeseado. Aquí los grupos se organizan de manera que todos los agentes implicados estén presentes en cada grupo, produciéndose un dialogo entre las distintas sensibilidades y necesidades representadas. Los grupos trabajan sobre temas distintos, y finalmente se priorizan las propuestas resultantes.

Para guiar el taller hay unos dinamizadores que van tomando nota, señalan los puntos de consenso, de disenso, median y plantean alternativas, etc. Finalmente, las ideas se recogen en un documento que firman los participantes y se difunde masivamente entre la comunidad. Es un buen instrumento para fases siguientes.

Es importante que haya tiempo para hablar, expresarse y que se produzca esa fertilización cruzada de propuestas y enfoques.

Las ventajas son: la sencillez; el poco coste; la facilidad en el tiempo (son dos sesiones); se combina el trabajo individual, en pequeño grupo y en sesiones plenarias, por lo que la información llega a todos. Para que funcione bien, es fundamental la elección de los participantes —que representen realmente la variedad social— y que haya transparencia en las dinámicas.

A través de esta iniciativa, la Comisión Europea ha tratado de dotar a los actores de la innovación (en las ciudades, principalmente), con instrumentos y herramientas. La adopción de metodologías comunes contribuye al

establecimiento de un proceso en red que permite convertir los obstáculos potenciales, como la lengua y la diversidad cultural, en oportunidades³²⁴.

La metodología cuenta con un material muy completo, descargable en la web en once lenguas comunitarias, que informa sobre los objetivos y la organización de los talleres, prepara a los monitores nacionales, da formación a los usuarios y guía la difusión de los materiales. Principalmente se ha desarrollado en Italia y España, aunque también hay acciones en Portugal y Francia.

En España se ha utilizado en Trinitat Nova (Barcelona), en Abandoibarra y Zorrozaurre (Bilbao), en La Dehesa de la Villa y el Casco Antiguo de Vallecas (Madrid), en Vilassar de Mar y Llista d'Amunt (Barcelona), en Menorca, y en Pamplona, donde sirvió para ganar el reconocimiento de buena práctica Habitat de la ONU, en el estudio sobre arquitectura de género.

No es un método específico para la regeneración urbana, se usa más en Agendas 21 y en procesos de planificación estratégica pero, indudablemente, sirve para la regeneración urbana.

La última información recogida en la web oficial EASW sobre iniciativas en España es del 10 de enero de 2000³²⁵, por lo que se deduce que no ha tenido demasiada acogida este sistema o que no hay interés en reportar a la Comisión Europea. Por otra parte, la web oficial se ha archivado el 21/11/2008.

4.5.3 Método DCP

El método **Difusión, Ciudadanía y Proyecto Participativo**, diseñado por el equipo de Paisaje Transversal (2012), pretende fomentar la participación ciudadana a través de pequeñas estrategias parciales que puedan ser englobadas posteriormente en una visión integral de regeneración urbana. Es decir, se parte siempre de escala pequeña de resolución de un problema de barrio; de acciones cortas en el tiempo y concretas; que pueden ser llevadas a la práctica en algunos casos a la vez que el proceso participativo, también por su bajo presupuesto; hay intervenciones puntuales que permiten obtener *feedback* o devolución de la intervención, y ajustar las propuestas consecutivas.

Consta de tres estrategias o canales paralelos en el tiempo, pero transversales en el contenido:

³²⁴ <http://cordis.europa.eu/easw/src/intro.htm>, búsqueda 27/12/2014.

³²⁵ <http://cordis.europa.eu/easw/src/spain00.htm>, búsqueda de 27/12/2014.

Difusión: se trata de hacer visibles las propuestas a nivel local y global y con transparencia. Se apoya en redes sociales, herramientas digitales, generación de “marca” y otras actividades (charlas, transmisión a colectivos profesionales, conversación en foros, etc.), para procurar llegar a un público más amplio que quiera comprometerse con el proyecto. La transparencia sirve para controlar que el proyecto cumpla con lo que se estableció en el origen: es una buena herramienta de presión al servicio de los ciudadanos.

Ciudadanía: Es el momento de concienciar a los ciudadanos respecto a la participación, dándoles también la formación e información necesarias. Paisaje Transversal habla de generar una “pedagogía urbana”. Quizás es la parte más común con otras metodologías de participación, pues las actividades giran en torno a talleres, actividades lúdicas y de sensibilización, fomento de la ecología en colegios, atención a mayores y todo lo que ayude a crear o reforzar la identidad local.

Proyecto participativo: Se pasa a la acción concreta de regeneración, proponiendo modelos de gestión y diseños urbanos en dos fases: una de diagnóstico propositivo y participativo y otra de propuestas piloto. Ambas se van solapando hasta llegar a una propuesta final integral. Las propuestas piloto que se van probando permiten comprobar su grado de eficacia y pueden suponer ahorros considerables si hay que rectificar, antes de comprometerse en una propuesta final con efectos indeseados.

Esta fase requiere las dos anteriores (difusión y ciudadanía) y un enfoque integral que establece el equipo técnico responsable respecto al proyecto. Las actividades tipo, son de diagnóstico colaborativo, talleres de diseño colaborativo con distintos ciudadanos, ejecución de intervenciones efímeras, etc.

Aunque las tres fases o canales se pueden dar a la vez en el tiempo, al principio son más importantes la difusión y la ciudadanía y, a medida que la regeneración se va concretando, es más importante el proceso participativo.

Esta metodología se ha desarrollado con éxito en el Barrio de Begoña de Madrid. En el momento de redacción del artículo que cito estaban las tres fases en marcha, aunque ya se contaba con una buena difusión (web, literatura académica, participación en congresos); elementos relevantes de apoyo ciudadano (asociación de vecinos, grupo motor de reactivación de las fiestas locales, el propio equipo técnico de Paisaje Transversal, etc.); se había conseguido mayor cohesión en el barrio; se estaban dando pasos con el ayuntamiento de Madrid, etc. La web ha estado activa hasta el 14 de febrero de 2013, en que se anunció la

firma del “Plan de Barrio” con el Ayuntamiento de Madrid³²⁶, que está financiando actuaciones entre 2013 y 2016.

El documento firmado el 18 de febrero de 2013 recogía 25 actuaciones destinadas a reequilibrar territorialmente la zona, principalmente ligadas a aspectos sociales y económicos, partiendo del proyecto participativo. En esta regeneración, los aspectos sociales han pesado mucho (hay una gran población infantil, juvenil y sin empleo y muchas de las actuaciones van dirigidas a su formación); no hay aspectos de regeneración de viviendas y sólo de recuperación y mejora de espacios públicos³²⁷. Desde entonces, el Ayuntamiento publica cada año un informe de satisfacción, de cumplimiento de objetivos y hay reuniones de coordinación con los vecinos para seguir implementando actuaciones. No he conseguido los datos del presupuesto total asignado³²⁸.

4.5.4 DAD: Decide, Act, Defend o Decide, Announce, Defend

La aproximación ‘*Decide, Announce, Defend*’, DAD, o su equivalente ‘*Decide, Act, Defend*’ se ha utilizado en evaluación de impacto ambiental y ha sido muy criticada por defensores de la participación (Beierle 1998, Hendry 2004, Sander 2011), pues realmente se consulta al público después de haber tomado la determinación. Es decir, es muy poco colaborativa.

No he encontrado apenas literatura académica sobre el tema, quizás porque se implementó en el último tercio del pasado siglo y la falta de apoyo ha hecho que

³²⁶ <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Participacion-ciudadana/Madrid-Participa?vnextfmt=default&vnextoid=a0287983b38ce210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=6042512>, búsqueda de 5/12/2015.

³²⁷ http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/06_Contenidos/Planes_De_Barrio/2013-2016/02_Virgen_De_Begona/VirgenBegona_Evaluacion_2013.pdf, búsqueda de 5/12/2015.

³²⁸ A la actuación, ¿Después del cole qué?, de apoyo escolar, se le asigna cada año unos 60-66.000 €, pero no tengo más referencias.
<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Hacienda/Perfil-de-Contratante/Resultados-busqueda?vnextfmt=default&vnextchannel=4019ed3c7dc29110VgnVCM100000c90da8c0RCRD&organismo=Distrito&fase=exp&ordenResultados=true&organismos=001208>, búsqueda de 5/12/2015.

se trate de olvidar: simplemente se utiliza como pretexto para hablar del modelo actual que realmente sí es participativo: *'Dialogue, Decide, Act'*, DDA.

DAD (*Decide-Announce-Defend*), es un tipo de gestión basado en el análisis de un tema por un grupo de expertos, cuyas decisiones se llevarán a cabo de manera jerárquica aunque no haya acuerdo o consenso.

Esta aproximación se considera un buen método para actuar en emergencias, por su agilidad: se decide, se actúa y después se explica por qué se ha hecho así. Pero no se puede considerar un método participativo en situaciones donde confluyen variables que se pueden resolver con muchas alternativas, o donde el éxito de la implementación requiere contar con distintas opiniones; donde hay personas que no están en esa estructura jerárquica y podrían (tendrían el derecho) de colaborar: es decir, en la mayoría de los casos.

Indudablemente en las cuestiones de sostenibilidad urbana (reducción de emisiones, gestión de flujos, abastecimiento de agua, uso doméstico de la energía, reciclaje de residuos sólidos, etc.), el método DAD suele generar bastante resistencia, incluso en el caso de que las ideas sean buenas. Esa resistencia hace consumir tiempo y recursos porque se espera respuesta. El tiempo que supone vencer la resistencia y defender las soluciones frente a los oponentes, a menudo retrasa la implementación de la decisión y puede conducir a abandonar los planes, llegando a DADA (*Decide-Announce-Defend-Abandon*)³²⁹.

Generalmente, los partidarios de este sistema de participación evalúan los resultados desde el interés de las partes: es decir, si se ha conseguido o no lo que decía cada uno de los grupos. En ese caso, si evalúa la agencia que propone, valora sólo si se ha conseguido la aceptación o no de su propuesta; cuando evalúan otras partes interesadas (grupos de ciudadanos, observadores independientes, consultores, etc.), el análisis puede ser mucho más variado y si quien evalúa es el público todavía más. En cualquier caso, este sistema de evaluación es muy sencillo, porque se trata de ver si cada grupo consiguió lo que quería después del exiguo proceso participativo. Lo complejo es valorar la legitimidad adecuada de las aspiraciones de cada grupo.

Tenemos un ejemplo en el caso estadounidense de las minas de Western Mobile. La NEPA (*National Environmental Policy Act*) quería incluir desde 1970 al público en las consultas sobre los temas que se trabajaban desde esa Agencia Federal. En el caso Western Mobile de 1998, se usó la estrategia DAD, que sirvió para abortar

³²⁹ <http://www.asset-scienceinsociety.eu/pages/decide-announce-defend-dad>, búsqueda de 8/12/2015.

el intento de NEPA de contar con la participación pública como un fin más que como un medio para tratar de validar decisiones tomadas de antemano.

Resumiendo, se proponía hacer una segunda mina en una zona cercana a una residencial, y ante la presión de los vecinos, se rechazó pero con la amenaza de que no actuar en ese sentido suponía ampliar la mina existente, que todavía estaba más cerca de otra zona residencial. Los intereses opuestos de unos y otros vecinos y el fenómeno NIMBY³³⁰ que se produce en estas situaciones, llevaron a una situación de fortalecimiento de Western Mobile que, además, había presentado un Informe de Evaluación Ambiental positivo redactado por ellos mismos (Hendry 2004). Finalmente, se amplió la mina existente.

4.5.5 DDA: Dialogue, Decide, Announce o ADD: Announce, Dialogue, Decide

Varios casos hablan del paso de la estrategia DAD a la DDA o ADD en la resolución de un conflicto ambiental.

Uno, muy conocido, es el caso *Brent Spar* de Shell en 1996, donde unos activistas de Greenpeace treparon hasta una boya de almacenamiento petrolífero en el Mar del Norte, en protesta por su mantenimiento allí cuando ya estaba sin uso desde 1991.

Shell había estado durante 3 años evaluando las opciones de desmantelamiento y, cumpliendo con las normas nacionales e internacionales, consultando con los representantes de organizaciones medioambientales y pesqueras del Reino Unido, científicos y especialistas, acordaron que se podría verter el petróleo en el océano, en otra zona, '*North Feni Ridge*', dentro de aguas territoriales del Reino Unido. Esta operación contó con el acuerdo internacional de OSPAR (Comisiones de Oslo y París). Es decir, era una respuesta propia de DAD y la decisión era desde todos los puntos de vista correcta (legal, operacional, económica e incluso ambientalmente).

Pero los activistas de Greenpeace que asaltaron la boya no lo vieron así y, a la hora de defenderla, los directores de comunicación de Shell no tuvieron armas para ganar la partida a los "verdes". Ellos decían que se vertían 5.500 toneladas de

³³⁰ Como ya se comentó, NIMBY es el acrónimo de "*not in my back yard*": no en mi patio trasero. Es decir, se entiende que conviene hacer ese tipo de instalaciones (generalmente son plantas energéticas, vertederos, incineradoras), porque son necesarias, pero nadie quiere tenerlas cerca de su casa.

petróleo y la rápida difusión por internet y televisión de las noticias —aunque no era cierta esa cantidad, pues según la empresa se trataba sólo de 50 toneladas— y la adhesión a esa sensibilidad hizo que Shell tuviera que cambiar. Algunos países del norte de Europa, especialmente Alemania, se adhirieron a las protestas de Greenpeace (aunque el vertido quedaba muy lejos) y la campaña alcanzó magnitud mundial.

Shell no estaba preparada para el nuevo escenario: el poder de las ONG no era suficientemente conocido, y, después de dos meses de pelear su postura, dismantelar la estructura, remolcar parte a un puerto de Noruega y negociar con los activistas, Shell descartó la ‘Defensa’ para pasar al ‘Diálogo’. Pero no era un proceso sencillo porque había que identificar quiénes eran los agentes interesados (*stakeholders*), cómo y sobre qué se hablaba con ellos.

En el Caso Brent Spar, Shell aprendió que no había sabido comunicar sus planes al público y que había subestimado la fuerza de la opinión pública, que no se debía ignorar las voces hostiles, sobre todo cuando había crecido la sensibilidad medioambiental, tenían que ser más abiertos y transparentes, y considerar que sus decisiones no afectaban sólo al Reino Unido sino que tenían impacto en Europa. Poco después, se lanzó la campaña *Tell Shell* (habla a Shell) de diálogo *on line*³³¹. Actualmente Shell es una Empresa Socialmente Responsable, que ha ganado esta batalla del diálogo³³².

Otro caso, estudiado en una tesis de Máster de la Universidad de Lund, analiza el paso de unas leyes de participación medioambiental en Alemania que seguían el modelo DAD a otras aprobadas en 2011, que amplían la participación para aumentar la aceptación de las propuestas por parte del público, pasando a un modelo ADD³³³. Las nuevas leyes prevén la consulta al público desde el primer paso, cuando los expertos han previsto los escenarios posibles de crecimiento en los próximos años, y a la vez que la Agencia Federal de Energía. La participación se

³³¹ Es una encuesta de satisfacción al usuario sobre la atención en el servicio y la factura de su consumo. Sigue en marcha en <http://tellsell.shell.com/zaf?aspxautodetectcookiesupport=1> , búsqueda de 13/12/2015.

³³² Información extraída de <http://crmanagementblog.blogspot.com.es/2011/01/brent-spar-ditching-defense-for.html> y [https://www.iaea.org/nuccomtoolbox/documents/Brent Spar Case Study.pdf](https://www.iaea.org/nuccomtoolbox/documents/Brent_Spar_Case_Study.pdf), búsqueda de 11/2/2015.

³³³ Alemania se había comprometido a abandonar la energía nuclear para mitigar el cambio climático y necesitaba aumentar rápidamente la red eléctrica existente para producir la energía complementaria a las renovables, que todavía son insuficientes. Había malestar entre los ciudadanos porque eso suponía la proximidad de estaciones eléctricas a zonas residenciales.

da en todos los pasos siguientes y por parte del gobierno se prevén campañas adicionales de información y diálogo para asegurar la actividad de la población afectada.

Aún con todo, se comprueba que no es fácil pues en este caso en que está todo a favor, las nuevas leyes no asumen como vinculantes los resultados de la participación pública, la participación todavía no ayuda a la agilidad como se preveía, sino que muchas veces se percibe como un retraso del proceso (Sander 2011:42). Esta inversión de tiempo, en opinión de la autora citada, es necesaria para aumentar la legitimidad y la aceptación de las decisiones administrativas finales.

¿Cómo se podría gestionar un escenario DDA o ADD consiguiendo apoyo y legitimidad, sin enlentecer innecesariamente el proceso de aprobación de un plan? Siguiendo a Sander (2011:65-66), enumeramos brevemente cinco ideas:

1. La participación pública no es lo importante en sí mismo, sino el medio para conseguir los objetivos sociales de los que se habló al principio, que refuerzan la aceptación y legitimidad de los procesos administrativos. Hay que poner el foco en la consecución de los logros sociales.
2. Cuando se educa e informa bien al público y se refuerza la confianza en la institución es más fácil conseguir legitimidad. Y si las decisiones mejoran su calidad y asumen valores del público, se acogen con mayor aceptación, por lo que se reduce el conflicto. Estos cuatro retos sociales son importantes.
3. En los procesos, son elementos clave la justicia y transparencia, y el acceso a la información.
4. Para que hoy se acepten las decisiones, el público tiene que estar involucrado de manera sustancial y continua desde el principio del proceso, y eso supone cambios legislativos y cambios en las mentes de las partes involucradas (agencias, administración).
5. La participación debería descansar más en una comunicación de dos direcciones que en una. En ese sentido, ni la versión *top-down* ni la *bottom-up* son suficientes: lo bueno es que se retroalimenten ambas en un diálogo enriquecedor.

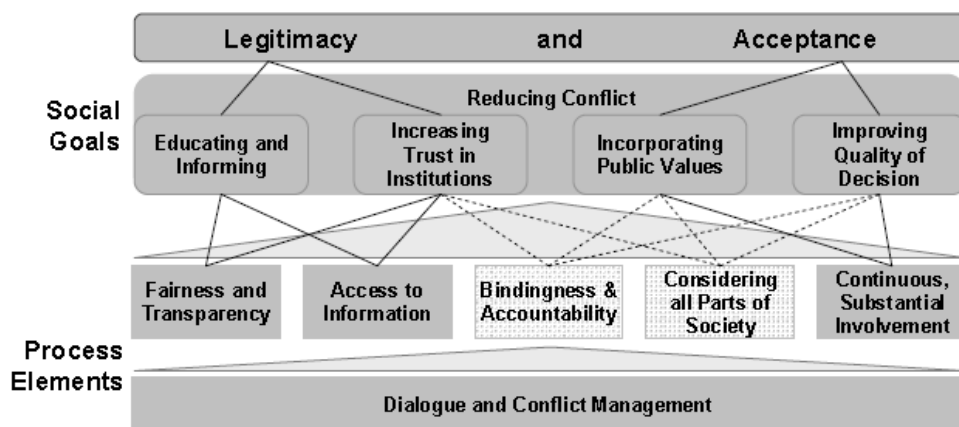


Figura 42: Relaciones nucleares entre elementos del proceso, objetivos sociales, legitimidad y aceptación

Fuente: (Sander 2011:67)

4.5.6 Charrette

Una *charrette*³³⁴ es un método de deliberación a través del cual los participantes de distintos grupos de la sociedad alcanzan un consenso sobre una cuestión en un tiempo relativamente breve. La *charrete* consta de tres fases: *pre-charrete*, taller o *workshop* de *charrete* y etapa *post-charrete* (Participedia 2015).

Otra definición de *charrete* es: actividad intensamente enfocada a construir consenso entre los participantes, desarrollar objetivos específicos de diseño y soluciones para un proyecto, y motivar a los participantes y los agentes interesados (*stakeholders*) para comprometerse en alcanzar esos objetivos. Los participantes representan a todos los que pueden influir en las decisiones de diseño del proyecto (Lindsey et al. 2009:1).

³³⁴ Utilizo la expresión original porque no he conseguido una traducción. La palabra *charrette* significa en francés “carreta”, y podría ser ésta la imagen de la figura participativa: es un método en el que “todos tiran del carro”. Pero tiene otra acepción francesa de la que, probablemente, ha surgido el nombre del proceso: “*charrette*” significa también “conjunto de ideas”. Durante el siglo XIX, los estudiantes de la Escuela de Bellas Artes de París tenían que entregar a final de curso sus pinturas y proyectos y, muchas veces, montados en el carro o carreta hacia la Escuela, terminaban o completaban sus trabajos. De ahí evolucionó el término a colección de ideas o sesión de tormenta de ideas (Lindsey et al. 2009:1).

Es un método de participación muy adecuado para regeneración urbana, por el tamaño y la posibilidad de participación de muchos o todos los afectados.

Hay un mínimo de 50 participantes y un máximo de 1.000; una duración mínima de 2 días y máxima de 2 semanas, aunque el proceso de preparación es mucho más largo.

Los participantes se dividen en dos grupos: una junta directiva de entre 9 y 15 miembros con conocimiento sobre el tema a tratar y diferentes opiniones y perspectivas, que coordina las actividades y participa en todo el proceso; y un grupo más amplio entre el público afectado y representativo de la población donde se implementa el proyecto (atendiendo a variables como edad, sexo, formaciones, necesidades, demandas, etc.) que sólo participa en el taller.

Antes del *workshop*, la junta directiva ha preparado la estrategia, las grandes líneas y los pequeños detalles, ha identificado los agentes y los participantes. Durante el mismo, que suele durar dos días, se discute con los otros agentes (en subgrupos pequeños o sesiones plenarias) y se elaboran listas de recomendaciones y prioridades para implementar los proyectos. Este proceso está guiado por la junta directiva, para llegar a conclusiones operativas y concretas; por eso, en cada grupo pequeño hay un experto. Las *charretes* establecen confianza, construyen consenso y ayudan a obtener la aprobación de un proyecto rápidamente al permitir a los afectados tomar parte en el proceso de toma de decisiones (Lindsey et al. 2009:1). Es decir, habitualmente la *charrete* se mueve en el plano de participación colaborativa.

En la fase *post-charrete*, se elaboran las conclusiones en un documento final al que se procura dar publicidad en los medios de comunicación locales.

Como es un proceso que requiere inversión de tiempo (sobre todo de la junta directiva, pero de todos en los dos días del taller), debería ser remunerado y eso hace que sea más difícil su aplicación.

En Estados Unidos está el *National Charrete Institute*³³⁵ que imparte cursos para obtener las certificaciones oficiales y organizar proyectos participativos con ese método.

Este método es muy utilizado en urbanismo en Estados Unidos y en los países latinoamericanos.

³³⁵ www.charretteinstitute.org, búsqueda de 13/12/2015.

4.5.7 Science Shops

Las *Science Shops* son servicios asociados a determinados departamentos de universidades, que investigan a demanda de la sociedad civil, generalmente de manera gratuita. Es decir, además de la investigación inducida por la industria o el comercio, hay una parte de investigación que interesa principalmente (y a veces exclusivamente) a los ciudadanos, que las *Science Shops* se encargan de cubrir. Los ciudadanos, organizados en ONG, asociaciones o individualmente, pueden formular sus preguntas de investigación o sus necesidades a las *Science Shops* de la universidad y los estudiantes, supervisados por investigadores con más experiencia, darán respuesta. De alguna manera, son puentes entre la sociedad y la investigación que surgen desde la base; son iniciativas de abajo-arriba en un sentido, y horizontales en otro, pues hasta ahora se pensaba más en la difusión del conocimiento desde los investigadores a la sociedad y, cada vez más, el conocimiento interesante es el que aporta la sociedad a los investigadores.

Surgieron en los años 70 en Holanda, con el objetivo de facilitar el acceso a la ciencia y tecnología a los profanos y a las ONG. Han trabajado mucho en cuestiones medioambientales, a petición de los ciudadanos, aunque ampliado el campo rápidamente, entendiendo la ciencia en el sentido más amplio (que incluye las ciencias sociales, humanas, así como la ingeniería o la tecnología) y han traspasado las fronteras holandesas llegando a otros países europeos, Estados Unidos y Canadá.

Actualmente, hay una Red Internacional de *Science Shops, Living Knowledge*³³⁶, cuya web hace accesible la investigación al público general. Los miembros de la red utilizan la plataforma y sus herramientas para intercambiar información y documentación, ideas, experiencias, en la investigación orientada a la comunidad y en las relaciones entre ciencia y sociedad en general.

En 2010 comenzó en Bruselas el proyecto PERARES (*Public Engagement with Research And Research Engagement with Society*), con financiación de la UE durante cuatro años, para reforzar la participación del público en la investigación, promoviendo que las agendas de investigación se formulen entre los investigadores y las organizaciones de la sociedad civil. Ahora se coordina desde la Universidad de Groningen en Holanda.

¿Por qué incluyo las *Science Shops* como un método de participación ciudadana? Porque me parece que se podría acudir más a la universidad —sobre todo con

³³⁶ <http://www.livingknowledge.org/livingknowledge/>, búsqueda de 20/12/2015.

este formato— para solicitar asesoramiento en cuestiones urbanas, desde la visión de los ciudadanos y no en el marco teórico correspondiente (legal, medioambiental, de tráfico, vivienda, etc.). Julio Cortí, en un libro sobre investigación genética, explica muy bien cómo las *Science Shops* llevan a desarrollar *pequeños proyectos de investigación, de aplicación directa en la sociedad, utilizando los conocimientos y herramientas adquiridos en el ámbito universitario y volcándolos en forma inmediata en la sociedad* (2010:175).

En España me parece que no están desarrolladas las *Science Shops*. Tampoco en otros países he visto que se considere como un tipo de participación pública aplicable al urbanismo cuando, de hecho, lo está siendo. Se traen algunos ejemplos:

—En las *Science Shops* de la *Vrije Universiteit* de Bruselas, desde 2009 hasta 2015 se han llevado a cabo 85 investigaciones sobre cuestiones como hábitat o participación³³⁷.

—En la base de datos general de la red internacional *Living Knowledge*, hay informes sobre cuestiones relativas a la participación ciudadana, la gestión de los barrios, la creación de comunidades sostenibles, etc.³³⁸

—Las *Science Shops* de Queen's University de Belfast tienen en marcha, entre sus múltiples investigaciones³³⁹, las 18 que señalo en la siguiente tabla, sobre regeneración urbana, impacto ambiental, cohesión social a través de la vivienda, consumo sostenible, etc., solicitadas por asociaciones de vecinos, de regeneración, ambientales, de reciclaje, en los años 2014 y 2015.

Además de la aportación de las *Science Shops*, la reflexión teórico-práctica que los investigadores y la universidad aportan a la participación, sobre todo cuando se aplica a la regeneración urbana, es importante. De hecho, las colaboraciones de las universidades de Rotterdam, Nantes, o Barcelona, han sido valiosas para alimentar estos procesos en las respectivas ciudades. Como dicen Alpopi y Manole (2013:179) *un proyecto de esa complejidad, sólo puede ser conseguido a través de la cooperación entre instituciones, universidades, urbanistas, asociaciones medioambientales y constructores. Las acciones de rehabilitación urbana están basadas en lo social, lo económico y lo técnico.*

³³⁷ <http://www.wetenschapswinkel.be/databank/search/search>, búsqueda de 20/12/2015

³³⁸ <http://www.livingknowledge.org/livingknowledge/science-shops/documentation>, búsqueda de 20/12/2015

³³⁹ <http://www.qub.ac.uk/sites/ScienceShop/>, búsqueda de 20/12/2015. Los datos de la tabla están actualizados a 8/12/2015.

ONG o asociación que encarga el estudio	Investigación que se pide
Annadale and Haywood Residents Association	What are the barriers to volunteering for people in the Annadale and Haywood areas of South Belfast?
Annadale and Haywood Residents Association	Examine the potential for social enterprise in the new Annadale Flats Community Centre
Annadale and Haywood Residents Association	Examine potential funding sources for the new Annadale Flats Community Centre
Annadale and Haywood Residents Association	Carry out research with the Board of the Annadale and Haywood Residents Association to establish a way forward for the management of the new Annadale Community Centre
Ballymena Community Safety Partnership	Carry out a scoping exercise on what strategies and action plans currently exist in the areas of social and environmental planning in the new council area.
Belfast Holylands Regeneration Association	How will planning reform impact on HMO developments, social housing, hostels, etc. and play a role in addressing issues surrounding the annual transient population/demographic mix in South Belfast. Are there any outcomes to be learned from other similar towns/cities?
Four R's Recycling Workshop	Research the opportunities to use recycled food waste to develop new products that may generate an income for the workshop
Hollywood Shared Town Consortium	Carry out research to map the extent and potential benefits of the social capital being generated by the community activities which take place in the Redburn Community Centre.
Northern Ireland Environmental Link	Carry out research on the value of the environment to education in NI
Northern Ireland Environmental Link	Examine previous projects funded through the Challenge Fund and draw out policy implications and recommendations on how they have enhanced social cohesion.
Northern Ireland Environmental Link	Carry out research to help NIEL evaluate the programme 'Investing in Northern Ireland's Heritage'
Northern Ireland Environmental Link	Examine the potential for economic impact of the heritage landscape in Northern Ireland (either specific area or aspect of the landscape)
Northern Ireland Environmental Link	Examine how the Ecosystems Services concept could potentially deliver cost saving objectives for NI government departments.
Sion Mills Trust	Examine the different architectural styles in the village Sion Mills. Are there unique features which could be utilised to attract visitors to the area?
Sion Mills Trust	Examine the potential for economic development in Sion Mills which take into account the village's heritage assets
Sion Mills Trust	Examine the potential impact of plans for the A5 road on the village of Sion Mills
Sion Mills Trust	Examine the case for reinstating railway links across Tyrone and Donegal
South Belfast Wildflower Alley	Examine the social and/or environmental impacts of South Belfast's Wildflower Alleyway

Tabla 30: Proyectos de investigación relacionados con el urbanismo en las *Science Shops* de Queens University en 2014 y 2015

Fuente: <http://www.qub.ac.uk/sites/ScienceShop/>, búsqueda de 13/12/2015

4.6 El uso de Tecnologías de la Información (TIC) en la participación

Alguna compañía telefónica ya avanzó en 2004 el concepto de “Ciudad Móvil”, en la que el acceso a gran parte de los servicios de su ayuntamiento estaría en el móvil de sus vecinos (Vegara et al. 2004). La Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, obligó a la administración a transformarse en electrónica, sin dejar por eso de prestar servicios a través de otros canales y otorgó a los ciudadanos el derecho al acceso electrónico a esos servicios.



Figura 43: Concepto de Ciudad Móvil
Fuente: (Fundación Telefónica 2008:165)

En 2016, en España se puede hacer todo lo que se plantea en esa figura, desde nuestro móvil: consultamos con normalidad los minutos que faltan para que el autobús llegue a nuestra parada, podemos empadronarnos, ampliar el tiempo de estacionamiento en zona con restricciones, saber cómo va la tramitación de un procedimiento, pagar los impuestos, recalcular la ruta en función del tráfico en tiempo real o, incluso —como en el Ayuntamiento de Móstoles— hacer una solicitud para la reparación del mobiliario urbano, el cambio de la luminaria de una farola o la limpieza de residuos en la vía pública o, —como en el de Vitoria—

si formamos parte de una entidad ciudadana, solicitar intervenir en el Turno popular de los Plenos Municipales.

Es decir, las sedes electrónicas de los ayuntamientos ofrecen ya muchos de los servicios que se preconizaban a principios del milenio y la tecnología ha añadido, además, la movilidad: se puede acceder a esos servicios desde cualquier lugar, a través del móvil.

Pero la aplicación de las tecnologías (TIC) en la administración local va más allá de esos conceptos: no sólo hacen más eficiente la prestación de unos servicios, sino que permiten que el trabajo de la propia administración sea más coordinado, al recibir datos que pueden gestionar distintos departamentos y, sobre todo, permite una relación bidireccional entre la administración, los ciudadanos y las empresas. El uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la Administración local puede maximizar la utilidad de los recursos que maneja y aumentar el valor de la actividad pública en su conjunto (Fundación Telefónica 2008:xxviii).

Retos en la incorporación de las TIC en los entes locales	Beneficios de implantar un modelo de servicios en red para la Administración
<ul style="list-style-type: none"> *La falta de recursos para implantar, operar y mantener los sistemas TIC en las entidades locales de menor tamaño. *La sostenibilidad y escalabilidad de las soluciones TIC en los ayuntamientos de menor tamaño. *El incremento de la demanda de los servicios de la administración. *La interoperabilidad en los niveles organizativo, semántico y técnico. *La gestión automatizada de expedientes. *El apoyo por parte de las administraciones públicas Estatales, Autonómicas y organismos supramunicipales a la introducción de las TIC en la Gestión Local. 	<ul style="list-style-type: none"> *Rentabilidad aprovechando sinergias y economías de escala, lo que repercute en un modelo asumible para los pequeños y medianos ayuntamientos. *Sostenibilidad y escalabilidad: el ayuntamiento se centra en su actividad específica y no tienen que preocuparse de la gestión de la tecnología. Este modelo garantiza la continuidad y la modernización a lo largo del tiempo. *Seguridad y disponibilidad, ya que el modelo ofrece mecanismos de recuperación frente a desastres y se asegura así el cumplimiento de las cartas de servicio.

Tabla 31: Retos y beneficios que aporta el uso de las TIC en la gestión local
Fuente: (Fundación Telefónica 2008:xxix)

Como se ve, la aplicación de las TIC en los entes locales va avanzando a una velocidad vertiginosa, facilitando el acceso a los servicios y la devolución o

feedback de los ciudadanos. Al digitalizar hogares, fábricas, colegios e instituciones, surge una nueva ciudad que se nutre de los datos para gestionarse de una forma más eficiente (p.ej. procedimientos que requieren más sencillez, horas punta y valle en la coordinación de los semáforos o la flota activa necesaria de transporte público, suministros, etc.).

Ese avance rápido de las TIC ha hecho que en poco tiempo se pase de la sede electrónica al gobierno o gobernanza electrónica (*e-Government*), al urbanismo digital (*e-Planning*) y a la participación digital (*e-Participation*), todos ellos muy relacionados.

La mayoría de ayuntamientos de España tienen en sus web un canal de participación ciudadana. Éste es un paso más en el intento de implicar al ciudadano en los asuntos generales de su ciudad. Los vecinos pueden sugerir, votar, proponer, valorar, informarse de propuestas, proyectos; interactuar con las empresas de servicios, etc., tan sólo a un golpe de clic. Vemos algunos ejemplos en las fotografías siguientes.

Aunque queda fuera de nuestro ámbito prioritario de estudio, traemos la apuesta del Ayuntamiento de Nueva York, con su NYC 311³⁴⁰ que, en la página de inicio de su web, interactúa con los ciudadanos a través de la recogida de quejas o sugerencias sobre cuestiones domésticas (p.ej. si está la calefacción central encendida en un edificio después del 31 de mayo o si hay problemas con el suministro de agua), ruidos (p.ej., vecinos, comercios, aires acondicionados, perros, construcción); objetos perdidos o hallados; vehículos y aparcamientos (p.ej. coches abandonados, mal aparcados, etc.); transportes públicos; cuidado de las calles y aceras (p.ej., baches, árboles caídos, pósteres ilegales, aceras sucias o bordillos estropeados, iluminación, etc.) y cuestiones relacionadas con la seguridad o la salud (recogida de basuras, presencia de roedores, personas sin techo, etc.) Además de las sugerencias, hay otros apartados: pagos, seguimiento de procedimientos y, el que me parece más interesante, el de “mi barrio”. Se accede poniendo la dirección y se recibe información sobre los días de recogida de basuras material para reciclar y orgánicos, la comisaría de policía, el distrito escolar que corresponde, los horarios de refuerzo de transporte, el consejo de distrito, etc.

Es decir, en el inicio de la web, el Ayuntamiento abre de forma clara y sencilla su gestión a los ciudadanos interactuando: recogiendo sus inquietudes y facilitándoles información. Todas estas gestiones, además, se pueden hacer descargando la app 311.

³⁴⁰ <http://www1.nyc.gov/311/index.page>, búsqueda de 02/03/16.

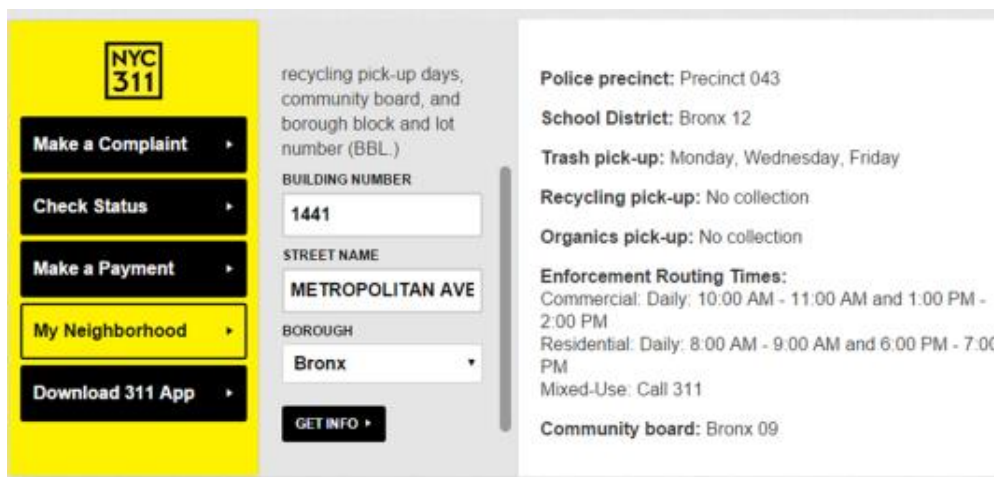


Figura 44: Servicios al ciudadano en la web del Ayuntamiento de New York
Fuente: web Ayuntamiento de New York, búsqueda 2/03/2015.

En la Estrategia Europea 2020, los estados miembros de la Unión acordaron unos ámbitos de intervención prioritaria, llamados las «siete iniciativas emblemáticas»: entre ellas está la creación de una **agenda digital** para Europa, cuyo objeto es acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (Comisión Europea 2013:4)³⁴¹.

La Agenda Digital para Europa, tiene un portal de “*e-Participation*”, para ayudar al compromiso del público en la política y en los procesos de toma de decisiones, gracias a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La velocidad de los procesos y la conectividad de los ciudadanos y los negocios, conducen a una gran expectación en el tema y se han promovido ya distintas iniciativas para facilitar la participación activa de los ciudadanos en la vida cívica y democrática³⁴².

Pero no basta la agenda digital: hace falta que tenga dimensión urbana. En 2020, Europa necesita una Agenda Urbana Europea³⁴³ que cuente con plataformas

³⁴¹ En la encuesta sobre la evaluación y revisión del marco de servicios y comunicación electrónica en los países de la UE, publicada el 3/3/2016, la mayoría de los participantes decían que se necesita una buena conectividad para la vida económica hoy, pero no se tiene ese acceso en muchos casos y hace falta desarrollar políticas en ese sentido. Cfr. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/summary-report-public-consultation-evaluation-and-review-regulatory-framework-electronic>, búsqueda de 3/03/2016.

³⁴² Se puede ampliar información en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/eparticipation>, búsqueda de 27/02/2016 (actualizado a 17/03/2015).

³⁴³ Como se explicó en el apartado 3.5.1, está en fase de desarrollo esa Agenda Urbana Europea, pero se ve que es necesario que incorpore la vertiente digital.

donde compartir datos de código abierto para los ciudadanos, sobre los desafíos clave tales como el cambio climático y el envejecimiento (LUDEN 2015:7)³⁴⁴. Es decir, ya estamos hablando aquí del “e-Planning”.

En España, se elaboró la Agenda Digital Española en 2013 y marca la hoja de ruta en materia de TIC y administración electrónica. Se trata de alcanzar seis objetivos mediante nueve planes específicos, uno de los cuales es el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes (Ministerio de Industria, Energía y Turismo 2015), una estrategia orientada a desarrollar más ciudades inteligentes³⁴⁵, partiendo de las 60 existentes y que cuenta con un presupuesto de 188 M€.

El vídeo del Ministerio explica así el Plan: “promueve la creación de escenarios urbanos amables atractivos para el turismo y favorables al emprendimiento; nuevos horizontes en la innovación social donde la tecnología permite mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad o crear plataformas para la participación ciudadana. Las ciudades inteligentes apuestan por la gestión eficiente de la energía y la reducción de emisiones de CO₂, y van más allá, desde el consumo inteligente del agua hasta el tratamiento sostenible de residuos. También la movilidad urbana experimenta una gran transformación y avanza hacia la optimización del tráfico con semáforos que responden en tiempo real o aplicaciones para facilitar el aparcamiento. Pero lo mejor de todo es que existe una demanda constante de nuevos productos y desarrollos tecnológicos cuyo crecimiento es imparable³⁴⁶.”

Con esto, nos encontramos en un nuevo *escenario*. Además de la sostenibilidad y la participación —de las que se ha hablado extensamente en esta tesis—, la tecnología se convierte en un elemento emergente que puede articular soluciones desde la práctica y la teoría para hacer confluir las diversas formas de implicación de los ciudadanos (Verdaguer 2003, Hernández Aja 2003), salvando el hueco entre la participación de arriba abajo y la de abajo arriba. Son los tres puntos que determinan un nuevo plano en urbanismo (Pérez Bou 2014).

³⁴⁴ LUDEN es el acrónimo de LOCAL URBAN DEVELOPMENT EUROPEAN NETWORK, una red para la cooperación mutua en ciudades de la Unión Europea hacia un economía de transición. Se ampliará más adelante al referirnos al movimiento Transición.

³⁴⁵ En el apartado siguiente se tratará más el concepto de ciudad inteligente.

³⁴⁶ Extracto del texto del vídeo explicativo del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, disponible en <http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Paginas/plan-nacional-ciudades-inteligentes.aspx>, búsqueda de 02/03/2016.



Imagen 2: Los tres puntos del nuevo plano en urbanismo
Fuente: elaboración propia

¿Y cómo afectan las TIC a la regeneración urbana y, más en concreto, a la participación en las operaciones de regeneración? Apunto algunas ideas, ante la imposibilidad de desarrollarlo con amplitud³⁴⁷ y remito a los estudios que se citan.

En la regeneración urbana, una combinación de datos (digitalización de un edificio histórico, con información geoespacial de la parcela, las calles circundantes, el espacio libre, el modelo de transporte público, etc.) haría posible que un inversor de otra ciudad o de otro país, contara con información suficiente para participar en la operación, sin necesidad de un trabajo de campo continuado. Wang y otros (2007:738) desarrollaron un sistema de integración de datos *Building Data Integration System (BDIS)*, que junto con otras herramientas (información geoespacial y datos basados en el modelo urbano nD), convierten esto en una realidad. Indudablemente, la posibilidad de usar selectivamente estos datos ya

³⁴⁷ Es interesante conocer el proyecto IntelCities (Intelligent Cities), que sirve de marco. Se desarrolló entre 2004 y 2005 para compartir conocimiento avanzado y experiencia del gobierno electrónico, sistemas de planeamiento y de participación ciudadana en Europa. Con un presupuesto de 6,8 M€ de la Unión Europea (sobre el total de 11,4 M€ destinados a las Tecnologías de Información de la Sociedad), trabajaron un total de 76 socios, que incluían 20 ciudades europeas, 20 empresas tecnológicas (Nokia y Cisco entre ellas) y 36 grupos de investigación. Su objetivo era desarrollar unos servicios de “e-Government” abiertos, seguros, interoperables y reconfigurables, satisfactorios para *los ciudadanos y las empresas*. Se desarrolló primero una plataforma de ciudad electrónica “e-City Platform”, con aplicaciones innovadoras y la capacidad de integrar servicios multimodales. Cfr. (Wang et al. 2007:742).

integrados, permitirían estudiar la regeneración equilibrando flujos de materia y energía, de transporte público y privado, etc.

En cuanto a la participación, remito al inmenso trabajo de edición de Reddick (2009), sobre estrategias de “*e-Government*”. Allí, Deakin (2009) explica cómo se puede incrementar la participación y el contacto entre ciudadanos y gobierno local a partir de la *Community of Practice* (CoP) desarrollada en *Intelcities*, y Viitanen y Kingston (2009) demuestran cómo se pueden mejorar los servicios en la comunidad local en proceso de regeneración, a través de las SIG.

Se encuentra un tema interesante en el texto de Deakin, que se podría desarrollar más. La *Community of Practice* sostiene el desarrollo de tres herramientas: plataforma de aprendizaje on line (*e-Learning Platform*), sistema de gestión del conocimiento (*knowledge management system KMS*), y biblioteca digital (*digital library*). La CoP ha ido recogiendo un bagaje potentísimo de modelos integrados de gobierno, bien organizado, actualizado y en red. Ese tipo de información suele interesar a los que quieren hacer proyectos de innovación participan activamente y en gran número (suelen ser grupos expertos en software libre), o a grupos relativamente cerrados que enfrentan problemas similares y quieren buscar soluciones. En la plataforma CoP pueden encontrar datos, interactuar con otros expertos, profesionales o ciudadanos profanos, compartir experiencias, transferencia de conocimiento, etc.

Pero lo más importante a mi juicio es, como señala el mismo Deakin (2009:85), que todo ese potencial tecnológico tiene que ser gestionado por alguien y ahí es donde entra el elemento de cercanía, empatía, amabilidad y hasta humor: es decir, donde lo virtual se convierte en humano.

Podría decirse que en la regeneración urbana, además de los tres puntos: Participación, Sostenibilidad y Tecnología, la “Identidad” pasaría a ser el cuarto factor determinante: pensamos que una buena regeneración es aquella que cuenta con la preexistencia, la memoria.

El uso de las herramientas informáticas en la regeneración urbana, parece interesante no sólo para opinar, señalar un desperfecto o proponer una mejora, sino para buscar soluciones a problemas (exclusión, paro, violencia, salud, etc.), que han afrontado ya otros vecindarios (con sus residentes, trabajadores, técnicos y políticos) con más o menos éxito y comparten su experiencia en una plataforma digital.

Como se comentó en la página 230, en la evaluación de las EDUSI, el uso de las TIC en los planes de participación cuenta hasta un 20% en la puntuación total del proceso participativo.

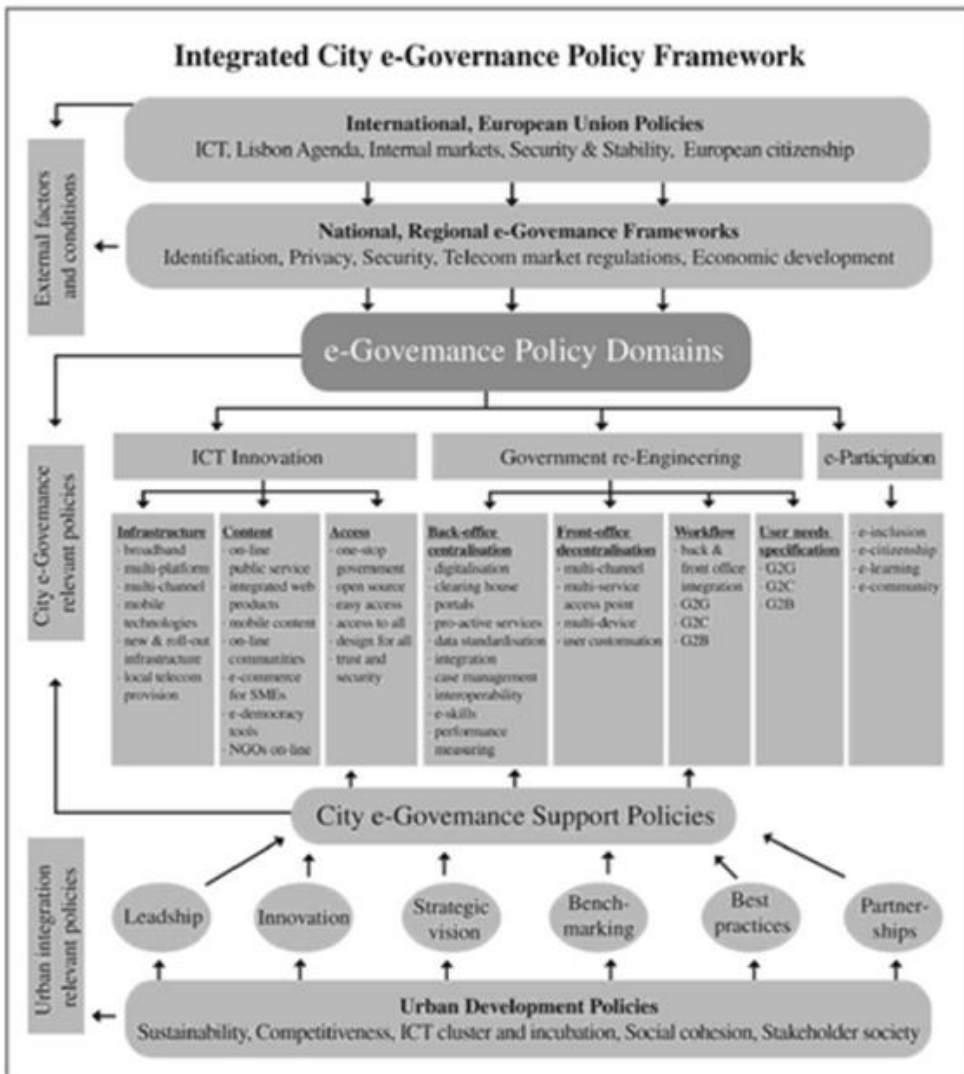


Figura 45: Integrated Cities e-City Governance Policy Model
 Fuente: Paskaleva-Saphira 2007, citada en (Reddick 2009:67)

Esta figura muestra una de las visiones para lograr una buena e-Gobernanza. Se integran las políticas urbanas más relevantes y eso pasa por gestionar “humanamente” —con liderazgo, innovación, análisis comparativo, etc.—. Con esto se preparan las políticas para la ciudad, apoyándose en la innovación en las TIC, elementos de ingeniería que den soporte a los servicios y facilidad para la

participación electrónica. Sobre estos aspectos inciden también el marco normativo europeo y el nacional o regional, que actúan como factores externos.

4.6.1 Nuevos conceptos en urbanismo

4.6.1.1 *Ciudad Inteligente o Smart city*

Al igual que pasa con el impulso de las TIC en la esfera de la ciudadanía política — algunos lo ven con cautela y perplejidad (Ceri 1998; Rowe, Gammack 2004) y otros tienen juicios mucho más optimistas (Fishkin, 2004)—, según cita Pellizoni (2005:26), tampoco hay acuerdo en la definición de una Smart City y, más aún, si se puede decir que es inteligente, al utilizar un mecanismo de participación “no inteligente” como es la informática (Foro de la Ciudad Humanizada 2005: 31).

Las empresas de tecnología definen las ciudades inteligentes como aquellas que usan las TIC para hacer que, tanto su infraestructura crítica, como sus componentes y servicios públicos ofrecidos sean más interactivos, eficientes y los ciudadanos puedan ser más conscientes de ellos. Cuentan con datos y tecnología suficiente para traducir la complejidad en algoritmos y dar respuesta a los problemas de la ciudad.

El Plan Nacional de Ciudades Inteligentes sigue la definición de AENOR: “Ciudad inteligente (Smart City) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente” (Ministerio de Industria, Energía y Turismo 2015:3).

El Parlamento Europeo adoptó en 2014 una definición de trabajo: “Una ciudad inteligente es una ciudad que busca resolver las cuestiones públicas con soluciones basadas en las TIC partiendo de un consorcio entre agentes múltiples y el municipio”³⁴⁸. En ese contexto elaboró un mapa-informe sobre la ciudad

³⁴⁸ Traducción propia del original inglés: “A Smart City is a city seeking to address public issues via ICT-based solutions on the basis of a multi-stakeholder, municipally based partnership”.

inteligente en Europa y, a esos efectos, ciudad inteligente era la que cumplía, al menos, una de estas seis características: “*Smart Governance, Smart People, Smart Living, Smart Mobility, Smart Economy and Smart Environment*”³⁴⁹ (European Parliament 2014:9).

Con ese criterio, se identificaron 468 Smart Cities en Europa, siendo España uno de los países con más Smart Cities³⁵⁰.

Otros autores como Nam y Pardo, 2011 consideran que este concepto de Smart City se superpone con otros relativos: “*Intelligent City, Eco City, Knowledge City; Sustainable City, Talented City, Wired City, Digital City*” (European Parliament 2014:22). Pero el nombre más utilizado es el de “*Smart City*”, aunque no se sepa exactamente —porque está vivo el debate— cuál es su contenido y su alcance.

Si nos fijamos en la participación, algunos autores dicen que el propio concepto (un sistema de software centralizado cerrado, que lleva a mostrar alternativas según los datos recogidos en múltiples muestreos) encierra un planteamiento en el que no cabe la interacción del ciudadano, su *feedback* y su colaboración. Por el contrario, otros, como Van Beurden (2011), citado en (European Parliament 2014:77), señalan que la ciudad inteligente consiste no sólo en componentes, sino en personas y asegurar la participación de los ciudadanos y los *stakeholders* relevantes es un factor de éxito.

4.6.1.2 Ciudad de Código Abierto u Open Source City

Ciudad *Open Source* o de Código Abierto, es la que permite a la ciudadanía adquirir un protagonismo real en la transformación de la ciudad mediante una gestión más abierta (...). En lugar de tener un organismo que transforma desde arriba, la ciudad *Open Source* incluye en su estructura de gobierno procesos y dinámicas que nacen desde abajo y otorga libertad a la ciudadanía para actuar en red y en procesos de creación colectiva (Valero Ramos 2014:22).

Se usan las tecnologías de la información y las redes sociales para conseguir una mayor participación y retorno de la información horizontal, con vistas a descentralizar la gestión y la toma de decisiones. Este sistema de código abierto puede satisfacer algunas demandas de la participación, al tener un sistema de información, un observatorio e indicadores que reflejan periódicamente la situación de aquellas variables que estimemos como claves para establecer

³⁴⁹ Dejo el original porque parece más gráfico.

³⁵⁰ 60, según se recoge en el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes.

nuestra evolución y que sean accesibles y comprensibles por los ciudadanos (Hernández Aja 2003).

Es decir, en términos informáticos, el Código Abierto puede superar las limitaciones del software diseñado y acabado de las *Smart Cities*, precisamente por ser un programa construido entre muchos, expuesto al conocimiento público, con la posibilidad de ser modificado por cualquiera. Podría ser una buena dirección para trabajar la participación colaborativa.

Según algunas definiciones, la participación efectiva del público sería mucho más rica en las ciudades de Código Abierto, mientras otros autores —el propio informe del Parlamento Europeo que se ha comentado— prácticamente equiparan las *Smart Cities* a las Ciudades de Código Abierto, al ver el potencial de las primeras.

De todos modos, tanto en un caso como en otro son necesarias las aportaciones directas de las personas. Para Fernando de Retes (2012), las TIC son importantes para la información pero, hace falta crear espacios de diálogo³⁵¹. José Antonio Marina se pregunta qué sería una ciudad inteligente y concluye que sería aquella que consiguiera que los ciudadanos produjeran resultados cívicamente extraordinarios y eso implicaría que la suma de los elementos que juegan en esa ecuación (inteligencia de la ciudad, de la empresa, del centro educativo, etc.), sería igual a los talentos de los individuos. De ahí la necesidad de educar a los individuos (Foro de la Ciudad Humanizada 2005:39).

Es decir, participación, tecnología, sostenibilidad, pero contando siempre con las personas individuales, y eso requiere educación y compromiso personal.

Aunque se promuevan iniciativas de arriba-abajo, se haga accesible la información, se lancen campañas medioambientales, etc., desde los gobiernos locales, los cambios se producen mayoritariamente en los cambios de comportamiento y los patrones de uso de las personas.

³⁵¹ En la mesa redonda que moderaba el 29/2/2012 sobre Participación Social y Ecosistemas Urbanos, en el Foro Novabuild, Valencia, decía literalmente: *Las Tic y las nuevas tecnologías son importantes para la información pero, o se crean espacios de diálogo, o no hay “tu tía”*. Y hablando concretamente sobre la participación urbana, decía que aunque estuviera toda la información en la web, y hubiera transparencia informativa, hacía falta la relación de proximidad.

VITORIA GASTEIZ Gobierno Local

Actividades y equipamientos

Transporte y mapas

Empresas y desarrollo sostenible

Trámites y gobierno local

Participa con tu propuesta

Agenda

- El alcalde te escucha
- Centros Cívicos
- Portal de transparencia
- Sala de prensa

Personas y colectivos

Actividades y equipamientos

Transporte y mapas

Empresas y desarrollo sostenible

Trámites y gobierno local

Participa con tu propuesta

Buena costumbre

- APP del Ayuntamiento
- Más eventos
- Publicar un asunto

El alcalde te escucha

- Asociaciones y grupos
- Ciudadanía

Órganos de participación

- Consejo Social
- Consejos sectoriales
- Consejos territoriales

Casos de participación

- Agenda de participación
- Comisiones de actividades de los Centros de Registro
- Regimen especial para participar
- Más casos de participación
- Programa participativo infantil y adolescente

SEVILLA

JORNADAS ¿HABLAMOS DE PARTICIPACIÓN?

13 Y 30 FEBRERO 5 MARZO 2016

no000

Ajuntament de SantCugat

Transparencia

Participació

Govern obert

Actualitat

Ja es comencen els noms de les 15 candidatures finalistes al Premi Ciutat de Sant Cugat

Sant Cugat ofereix quatre nous petits turistes per alguns viants de l'entorn a Barceloneta

III Jornada de FP a la Casa de Cultura: sessions informatives i orientació personalitzada

A santcugat.cat organitzem temes cinema, teatre, concerts, exposicions, visites, seminaris...

El Jornada de formació professional

Agenda de la ciudad

Actualidad de Sevilla

Ayuntamiento

Sede electrónica

Gobierno Abierto

Portal de transparencia

Datos abiertos

Participación ciudadana

Formación y Orientación al Empleo

Ven a Sevilla

Movilidad

Deportes

Molina de Segura Sabemos Emocionarte

PROYECTO EDUSI

Sede Electrónica

Ayuntamiento

Portal de la Transparencia

¿Qué es mi Junta?

Consulta ciudadana sobre inversiones en barrios

VA CABANYAL!

Valencia

Participación

Inicio

Funciones de las Juntas

Noticias

Consejo de Distrito

Consejo Social de la Ciudad

Canales Municipales

Contacto

Consultas Ciudadanas

Bienestar social, Educación y deporte

Cultura y fiestas populares

Empleo y promoción económica

Nacimiento

Juventud

Medio Ambiente y Salud

Seguridad ciudadana

Tráfico y transporte

Turismo y Vivienda

Webs de participación de ayuntamientos de ciudades españolas.

Web del ayuntamiento de Nueva York, con el anuncio de disponibilidad permanente y wifi gratuito

NYC Resources 311 Office of the Mayor Events Connect Jobs Search

TODAY FEB 28

Stay in Touch with City Hall

Sign up for news from City Hall to keep in touch with everything that is going on in City government.

Mayor de Blasio Announces Public Launch of LinkNYC Program

First LinkNYC kiosks replacing payphones throughout the City are now fully functional — offering superfast Wi-Fi network, free domestic phone calls, USB charging ports, tablet for web browsing, and emergency services

LinkNYC adds to City's efforts to bridge digital divide

4.7 Participación sostenible

Al igual que hicimos con la sostenibilidad, se han utilizado los datos del Eurobarómetro 199 sobre la Ciudadanía y el Sentido de Pertenencia (Comisión Europea 2004). En ese momento, Europa estaba en la fase de ampliar de 15 a 25 los estados miembros de la Unión y se hizo una encuesta a 16.082 personas (1.000 españolas). No se ha actualizado la encuesta y, posiblemente, en este decenio habrían cambiado algo los resultados, pero sirven algunos datos que se desprenden de la misma, para entender mejor la situación de los españoles con respecto a la participación, aceptando los límites que toda encuesta conlleva.

En general, los europeos estaban relativamente satisfechos de sus propios valores personales y no tanto de los valores atribuidos a su propio país y sin gran afinidad hacia los valores de la Unión Europea. En cuestiones como si el estado interviene demasiado, o sobre si haría falta más igualdad aún a costa de perder libertad individual, los españoles piensan que sí, pero muy por debajo de la media europea.

Hay un sentimiento de querer preservar el medioambiente, incluso si afectara negativamente al crecimiento económico (formulado de diversas maneras, obtiene un 51% y un 61% de apoyos).

A la pregunta sobre si los ciudadanos deberían participar más activamente en las políticas en su país, los españoles están en el tercer lugar en la cola en interés (72%), muy debajo de la media UE15 (77%), y con el mayor porcentaje de incertidumbre al respecto (un 15% no sabían, frente al 9% de indecisos de la UE15). También puntúan más bajo que el resto de europeos, al decir en qué actividades les gustaría implicarse. Además, a lo largo de todo el cuestionario, llama la atención el porcentaje tan alto de las personas que contestan a las preguntas con un “no sabe”.

Con estos datos, concluyo que el punto de partida en los años 2000 es una ciudadanía española satisfecha, pero sin ganas de complicarse la vida personalmente participando o tratando de cambiar cosas, o al menos sin el mismo interés que el resto de sus países vecinos de la UE15. A la vez, España es el país que suscita más afinidad al resto de países de la UE15, con un 27% de las respuestas de la UE15.

Este preámbulo sirve para llegar al meollo de la tesis. La sostenibilidad en la ciudad y, más concretamente en las operaciones de regeneración, no se

conseguirá sin una participación que lleve al ciudadano a sentirse responsable y necesario. Y al hablar de sostenibilidad me refiero, una vez más, a los tres aspectos³⁵²: medioambientales, económicos y sociales: especialmente, si cabe, a los sociales, que son los que, como se ha visto, quedan más desatendidos.

Como dice José Antonio Marina, hay que recuperar el protagonismo individual. Recuperar la convicción de que las actuaciones individuales tienen efectos sociales. Eso es la primera lección de inteligencia ciudadana (Foro de la Ciudad Humanizada 2005:44).

No podemos pensar que el impulso de arriba-abajo, la articulación de instrumentos, las medidas concretas a nivel local para conseguir una regeneración integrada sostenible, puedan conseguir los necesarios cambios, si no se dan pasos a nivel individual, de abajo-arriba. O, para expresarlo en positivo, vuelvo a traer la cita de Saha Paterson (2008:8): “El movimiento hacia la sostenibilidad está cambiando los patrones de producción y consumo (esto es... todas las formas en que vivimos, trabajamos y actuamos, en todos los niveles de la actividad humana: instituciones, empresas, hogares e individuos) de una manera más sensible a lo ecológico, económicamente solvente y más justa socialmente”.

³⁵² No incluyo el cuarto pilar que comentábamos en la pág. 56: gobernanza, democracia participativa o cultura.

4.8 Comportamiento y estilos de vida sostenibles

“Una cultura urbana corresponde a la ciudad pública y una cultura suburbana a la ciudad doméstica” (Oliva i Casas 2001:132). Quizás se puede entender en el sentido del “suburb” anglosajón que equivale a una zona residencial unifamiliar de nivel alto en las afueras del núcleo de la ciudad que, ya sea por distancias, por tener todas las necesidades cubiertas en un radio de acción cercano, o por la falta de contacto con los otros vecinos, se convierte en cerrada y, en ese sentido, doméstica.

El paradigma sería, a la vez, una cultura urbana y doméstica en los ciudadanos: cultura urbana en cuanto a las acciones, la calidad, de vida, la equidad, el planeamiento, el valor del espacio público; y cultura doméstica en cuanto al compromiso cívico individual de los ciudadanos para vivir personalmente unos estilos sostenibles, es decir, para verse protagonistas insustituibles en la construcción de la sostenibilidad de su ciudad. De hecho, la “civilidad” se ha incluido como un indicador más de la sostenibilidad urbana, en la tesis de la doctora Monfort (2016).

En 1998, Piorkowsky planteaba ya este tema, a partir de los estudios realizados en Alemania. La transición a un desarrollo sostenible significaba reducción de residuos, de consumo de energía y de otros productos naturales, a través de la mejora de la eficiencia y de cambios en los estilos de vida. Y apuntaba que, en las economías de mercado con sistemas parlamentarios, los miembros de los hogares juegan un papel importante en el proceso económico como consumidores (productores de comodidad en el hogar), como trabajadores y como votantes. En las sociedades libres, no hay otra institución como los hogares privados, capaces de inventar y poner en práctica estilos de vida compatibles con el concepto de sostenibilidad (Piorkowsky 1998:307).

Los hogares privados son unidades del proceso económico e instituciones básicas de la economía. El sector del hogar en una economía nacional tiene un gran impacto en el ecosistema. Por señalar sólo algunos datos relativos a la Unión Europea (Leppänen et al. 2012:5): en 2006 se decía que alimentación y bebida, transporte privado y vivienda juntos suponían el 70-80% de los impactos medioambientales en el consumo total; en 2008, el consumo de carne y lácteos un 24% de los impactos del consumo total; en 2010, los hogares gastan un 40% del total de energía consumida (y la calefacción un 67% de ese porcentaje); el

coche privado aumentó en un 35% entre 1990 y 2007, resultando que la flota europea en 2010 era de un tercio de los 750 millones de coches del mundo.

Los economistas, ofrecen cuatro razones para explicar la baja conciencia ambiental: (1) la disponibilidad y bajo coste de los bienes; (2) la orientación a considerar aisladamente las actividades de cada hogar y ver las posibles deseconomías como irrelevantes en cuanto a emisiones y residuos; (3) la dificultad de elegir entre los bienes de consumo concretos deseados y la calidad ambiental abstracta, y (4) la posibilidad de beneficiarse privadamente del medioambiente natural sin pagar costes.

Además, el uso y la destrucción del entorno natural son consecuencias de un comportamiento legítimo: el mercado lanza envases de usar y tirar, se puede usar el vehículo propio, etc. Por eso, la visión es que se ha neutralizado la naturaleza moralmente y reducido al nivel de un recurso para el hombre (Piorkowsky 1998:308), citando a Van den Daele³⁵³.

4.8.1 Tipos de estilos de vida sostenible

En 1994, Fischer-Kowalski y otros empezaron a estudiar posibles caminos para cambiar el comportamiento del consumidor hacia estilos sostenibles. Las posibilidades dependían de los conceptos que se priorizaran y las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. Así, acuñaron cuatro paradigmas básicos en sostenibilidad, según se adoptara una perspectiva general (hacia el bienestar) o específica (de riesgo), y un enfoque hacia lo físico y lo técnico o hacia los sistemas de vida. Los cuatro paradigmas eran:

- el paradigma del balance natural;
- el de la convivialidad;
- el tóxico y
- el de la entropía.

³⁵³ VAN DER DAELE, W. (1992) The Research Program of the Section “Norm-Building and Environment”. Berlin: Science Center Berlin for Social Science Research, FS II 93-301.

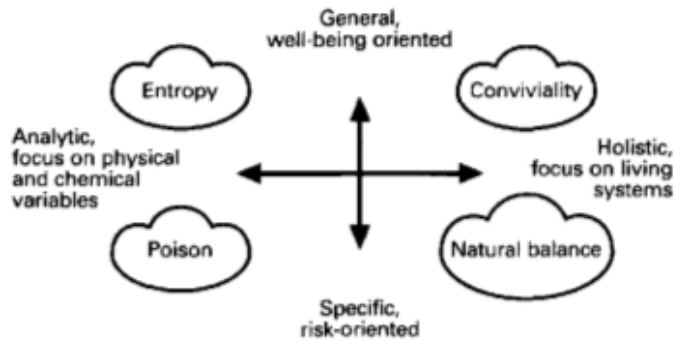


Figura 46: Cualidades epistemológicas de los cuatro paradigmas en sostenibilidad
Fuente: (Fischer-Kowalski et al. 1994:340)

Estos paradigmas representan una orientación para el comportamiento del consumidor que quiere tener conciencia medioambiental, según Piorkowsky, y distingue cuatro estilos de vida en cuanto a producción y consumo sostenible en el hogar (1996:216):

- la simplicidad voluntaria;
- el respeto a la vida y la tierra;
- el estilo de consumo de la alimentación natural;
- el estilo de consumo de nueva tecnología.

Y, combinándolos con los de Fischer-Kowalsky, elabora la siguiente figura:

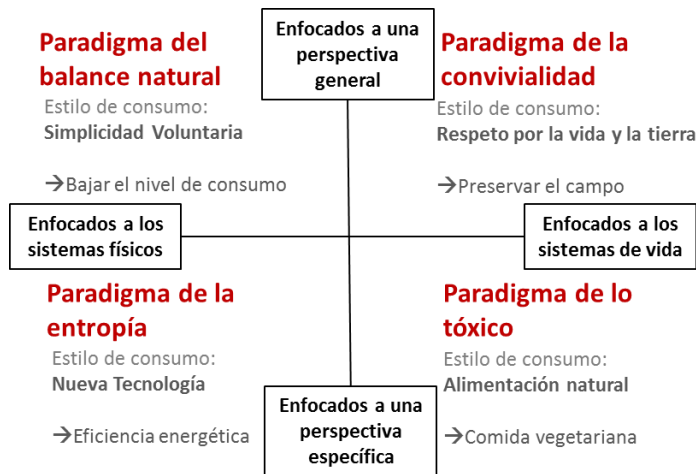


Figura 47: Cuatro paradigmas de sostenibilidad y estilos de consumo sostenible
Fuente: Adaptación y traducción propia de (Piorkowsky 1997:37)

Podríamos decir que estos cuatro estilos de vida pueden representar todavía hoy la realidad del consumidor comprometido con la sostenibilidad. A decir verdad, de dos aspectos de la sostenibilidad: la ambiental y la económica, pues la social, aunque puede estar latente, no se prioriza.

En los años 90 se puso de moda el “*downshifting*”: ganar menos, gastar menos para vivir mejor. Hoy muchos abogan por la economía del “decrecimiento” y representarían el estilo de simplicidad voluntaria (p.ej. no disponer de coche privado y utilizar sistemas de *carsharing*, *car2go*³⁵⁴, etc. El estilo de respeto por la naturaleza y la vida se ejemplifica en la proliferación de huertos urbanos, de jóvenes que abandonan la ciudad para hacerse cargo de explotaciones agrarias o forestales y, a otro nivel, de la sensibilidad por la vegetación autóctona en espacios públicos, etc. El estilo de consumo de alimentación natural va creciendo: además del aumento de vegetarianos y veganos, hay interés por comprar comida orgánica, de temporada, local, o con el etiquetado de denominación de origen, incluso aunque sea más cara (Grebitus et al. 2012:121). Y, finalmente, el estilo tecnológico está también extendido: la reducción de consumos se busca a través de la eficiencia energética, de los mecanismos de domótica, y, en definitiva, invirtiendo en tecnología.

Más recientemente, el proyecto SPREAD desarrolló una plataforma social europea en la que se invitó a diferentes agentes (investigadores, empresarios, políticos y sociedad civil), a desarrollar la visión de los estilos de vida sostenibles en 2050. El objetivo era reducir la huella ecológica por persona de los 27.000-40.000 kg/año actuales en Europa, a 8.000 kg/año (Leppänen et al. 2012:8).

En este caso, se partía de 2 incertidumbres: si la tecnología es una pandemia o es endémica, y si las sociedades se gobiernan centradas en el hombre o en la meritocracia. Con esto, se proyectaron cuatro escenarios alternativos, de estilos de vida sostenibles:

³⁵⁴ <https://www.car2go.com/es/madrid/>, búsqueda de 17/2/2016.

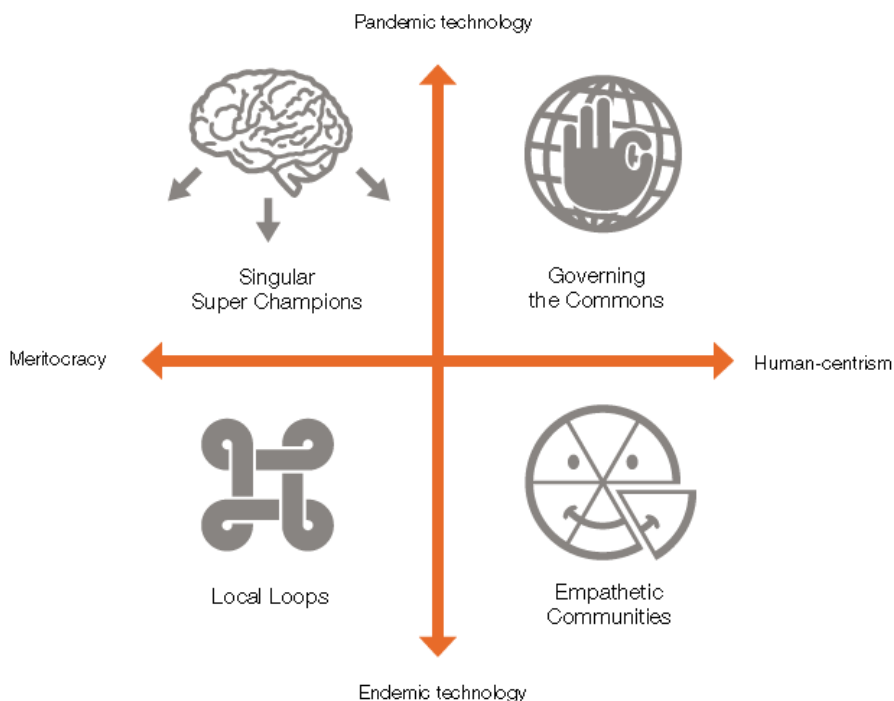


Figura 48: Cuatro escenarios para estilos de vida sostenibles 2012-2050
Fuente (Leppänen et al. 2012:11)

—Súper Campeones Singulares: Se prevé un desarrollo alto de las empresas de tecnología limpia y reciclaje para el 2035 y se augura una nueva revolución industrial en la que desaparecerán los contaminantes. El éxito, tanto individual como para la sociedad se basa en la educación y la empresa, y existe la obligación moral del desarrollo continuo de las habilidades profesionales hacia la sostenibilidad.

—Gobierno de los Comunes: La realidad digital ayuda a que la gente esté conectada en redes colaborativas comprometiéndose en el consumo sostenible; también los sensores en las ciudades, pavimentos, luminarias, etc., permiten controlar los gastos. La auto-organización, la auto-creación con las impresoras 3D reducen la dependencia de la empresa. Las características son: deslocalización de la economía *ubitech*, mejores trabajos crean más bienestar y wikidemocracia, a través de una revolución industrial de digitalización.

—Círculos locales: Su nombre procede de los flujos de producción y consumo a nivel local. La energía es muy cara y hay una vuelta hacia la artesanía, el

descubrimiento de los recursos locales y la cooperación entre comunidades, gremios, etc.

—Comunidades empáticas: La confianza en la política ha decaído en 2012 y se prevé un escenario en que la comunidad y los vecinos tengan un papel más importante en la vida diaria, en la gobernanza de las ciudades y la toma de decisiones. Aparecen nuevas formas de colaboración e innovación en lo tecnológico y lo social, hay gran implicación en el propio barrio, donde se suele emplear el tiempo libre. Resumiendo, ante la caída del sistema, se confía en el “we can” (juntos podemos), hay consorcios públicos privados para crear el nuevo bienestar y se hace más comunitario el urbanismo.

	Super campeones	Gobierno de los comunes	Círculos locales	Comunidades empáticas
Ciudad	10-15 metrópolis muy urbanizadas. Mucha infraestructura nueva. Nuevas áreas especializadas de experiencia.	Ciudades basadas en la infraestructura existente. Oficinas y escuelas se convierten en viviendas y espacios públicos. Realidad aumentada enriquece lo urbano. La gente encuentra soluciones a sus necesidades y aspiraciones a nivel físico y virtual	Ciudades policéntricas divididas en círculos locales. Los gremios que viven y trabajan en sus círculos configuran sus barrios con sus propias características.	Cambio de uso en pueblos: son granjas. Los parkings se convierten en áreas de producción de alimentos. El espacio público gana importancia. Los pueblos cercanos a las ciudades son elementos clave para la fábrica urbana
Casa	La localización compensa el tamaño de la vivienda. Los precios conducen a la densidad.	Se vive en casas pequeñas y se trabaja en nuevos <i>lofts</i> . Viviendas inteligentes, mobiliario austero y servicios digitales caracterizan la domesticidad.	Espacios compartidos, infraestructura existente y espacio de trabajo en <i>co-working</i> . Los gremios suelen agruparse en barrios.	Las oportunidades de trabajo en granjas aumentan el valor de las propiedades. La gente vive en apartamentos compartidos con espacios comunes.

Tabla 32: Matriz de diferencias de estilos de vida en los cuatro escenarios
Fuente: Adaptación y traducción propia de (Leppänen et al. 2012:56-57)

El estudio termina con unos cuadros en los que cada escenario explica cómo aborda los temas clave y la huella ecológica que produciría ese estilo de vida, comparada con la media actual en Europa. Los cuatro paradigmas cumplirían el objetivo de reducir la huella a 8.000 kg/persona/año³⁵⁵. Recojo sólo lo relativo a ciudad y vivienda en el primero:

³⁵⁵ Es interesante leer el estudio completo. Estos cuadros se encuentran en (Leppänen et al. 2012:56-59).

Huella ³⁵⁶	Super campeones		Gobierno de los comunes		Círculos locales		Comunidades empáticas	
Comida 7.300	2.500	Orgánica high-tech	2.500	Dietas sanas, vegetal, no desperdicio	3.300	Producción casera, sin transporte	3.600	Ciclo nutricional local, sin transporte
Edificio 2.400	1.300	NEZB, flexibilidad, reciclaje	1.400	Smart, uso eficiente del espacio.	1.300	Construcción de madera, modular, poco espacio	1.300	Buen diseño de vivienda, densa, reciclaje y cuidado del stock
Electricidad 3.300	300	Eficiencia tecnológica	300	Renovables, TIC	400	Energía local, solar, pocas aplicaciones, pocas habitaciones	800	Reducción voluntaria del consumo, menos aplicaciones
Movilidad 11.000	2.800	Transporte rápido, trenes, coches llenos y a pie.	2.700	Trte. Público car-sharing consumo online	1.500	Bici, trabajo y vivienda junto. Solo se viaja por ocio	1.200	Mínima movilidad y transporte: andar, bici
Consumo productos 2.600	500	Se lleva la austeridad. TIC, reciclaje	500	Impresión 3D, fabricación propia. Reciclaje	400	Se arreglan las cosas, se recicla, pocas TIC. Se tiene poco en casa.	500	A veces importan productos. Propiedades compartidas
Tiempo libre 1.500	300	TIC. Servicios de educación	400	Entretenimiento virtual, con TIC	400	Equipamientos de la ciudad	300	Actividades colectivas
Otros 900	300		200		700		300	
Total 29.000	8.000		8.000		8.000		8.000	

Tabla 33: Cómo consiguen los escenarios SPREAD los estilos sostenibles
Fuente: Adaptación y traducción propia de (Leppänen et al. 2012:58-59)

Este último cuadro muestra que no hay una única opción para conseguir unos niveles adecuados de sostenibilidad ambiental y económica. También los paradigmas anteriores ofrecían soluciones variadas. En la regeneración urbana y, en general, en urbanismo, sería bueno combinar los cuatro. De hecho, se van dando a la vez los avances: en la línea de la eficiencia y del decrecimiento, por poner un ejemplo, pero son lentísimos o prácticamente invisibles (en España al menos), en otras áreas.

³⁵⁶ Huella ecológica en kg/persona/año. Se pone en la primera columna el valor medio de 2008 en Europa.

Indudablemente, se podría aprovechar el Libro del Edificio³⁵⁷, cuando se hace una regeneración que conlleva rehabilitación física, con mejora energética de envolvente, y elementos de arquitectura climática, que ayuden al usuario a sacar todo el rendimiento posible a su vivienda incorporando, si es necesario, hábitos nuevos (control de luz y calor, incorporara horarios a los suministros, etc.).

En los edificios diseñados para un consumo energético casi nulo, el papel del usuario es menor. Generalmente él no necesita estar educado sobre el funcionamiento, sino dejar hacer al sistema previsto y confiar en la buena programación domótica.

He podido comprobarlo en la visita de obras a unas viviendas de alta eficiencia energética en la Bonanova (Barcelona) En la entrevista con uno de los miembros de la promotora³⁵⁸, me explicó que la premisa del diseño del edificio de cuatro plantas era conseguir que el balance energético fuera casi nulo y se aprovechó todo: geotermia, placas solares, sensores, ventilación cruzada, filtro vegetal en jardinerías, etc. En el proyecto, *se escogieron desde el principio criterios que primarán la reducción de la demanda energética, que minimizarán los consumos y finalmente se introducirán sistemas activos de producción de energía limpia para compensar dichos consumos. Estas tres estrategias nos permiten llegar a unos ahorros importantes. El edificio obtiene la certificación energética de clase A*³⁵⁹.

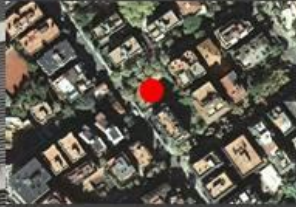
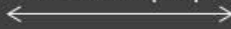
³⁵⁷ Comunidad Valenciana. Decreto 25/2011, de 18 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda. *DOCV*, 23 de marzo de 2011, núm. 6486, p. 12154-12178.

³⁵⁸ G2C Servicios Energéticos. Entrevista mantenida con el promotor el 8/05/2014, en Barcelona.

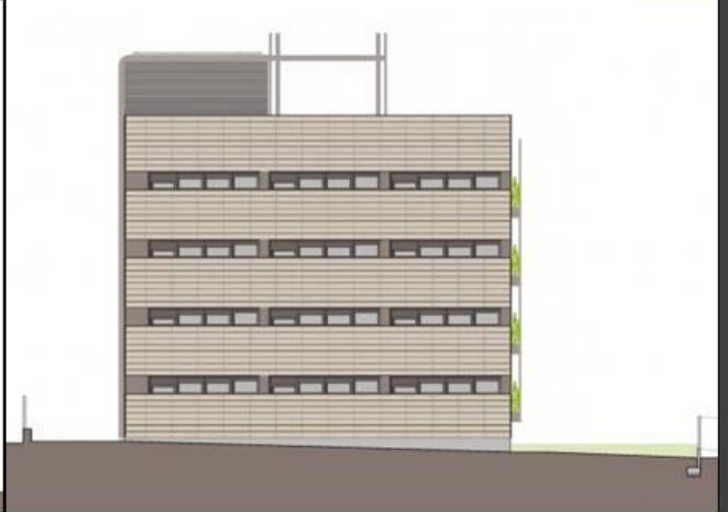
³⁵⁹ <http://www.picharchitects.com/in-process-viviendas-de-alta-eficiencia-energetica-en-la-bonanova-i-proyecto/>, búsqueda de 10/05/2014.



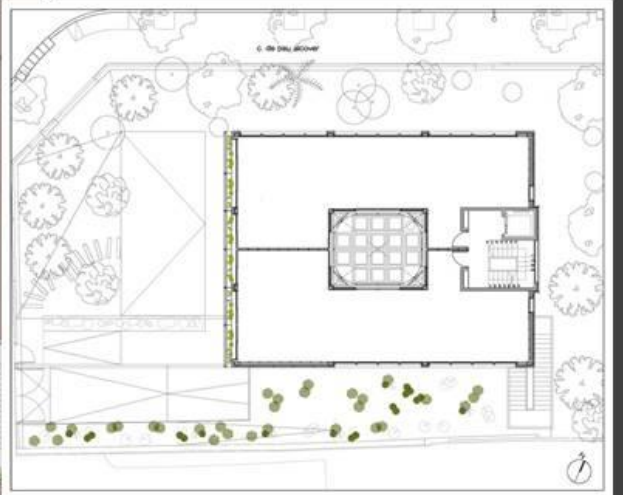
Elaboración propia



Viviendas de
consumo
energético casi
nulo en Bonanova
(Barcelona)



www.picharchitects.com



4.8.2 Educación para estilos de vida sostenibles

Siguiendo a Beierle (1998:5), como la educación es una precursora para el cambio de comportamiento, ésta juega un papel cada vez más importante cuando las prioridades medioambientales se enfocan hacia aspectos en los que los efectos colectivos de las decisiones individuales son cruciales.

¿Hay una educación para la sostenibilidad ambiental, económica y social? Hablando de España, sí hay programas escolares y campañas para adultos (promovidas por las universidades, los ayuntamientos, etc.) para tratar de concienciar ambientalmente. En muchos países del mundo hay estudios de Economía Doméstica desde la primaria hasta el doctorado³⁶⁰, que ayudan a contemplar el hogar como una pequeña empresa que hay que saber gestionar técnicamente con buenos resultados. Al formar parte del currículo obligatorio en la escuela, hay conceptos básicos de consumo de electricidad, agua, gas, presupuestos domésticos, ahorros, posibilidades de reciclaje, de reparaciones, etc., que ayudan, además de a la sostenibilidad ambiental a la económica.

Pero, ¿qué ocurre con la sostenibilidad social? Ahí está el verdadero problema. Nos parece que no hay una educación dirigida a todos para construir la sostenibilidad social. Y ése es, como hemos ido viendo y comprobaremos en los casos de estudio, el eslabón más débil en la regeneración urbana.

Cuando hay riqueza o no hay problemas, es fácil pensar en la sostenibilidad. Cuando se trata de un barrio que hay que regenerar, porque está en decadencia, generalmente suele tener problemas sociales. Los distintos sistemas de participación que hemos visto, pueden contribuir, al dar voz a todos, provocar intercambios de opiniones y trabajo en grupos heterogéneos, pero no es suficiente. Habría que desarrollar un programa adecuado de educación para lograr unos estilos de vida sostenibles en lo social.

He encontrado un programa de sostenibilidad social en el Centro de Educación de Adultos de la Universidad Aston de Birmingham, pero aunque comenzó en 2010, parece que no ha tenido continuidad³⁶¹. El director del centro escribió un artículo

³⁶⁰ Por ejemplo, en la University of British Columbia, <http://edcp.educ.ubc.ca/programs/home-economics-education/>, búsqueda de 5/03/2016.

³⁶¹ De hecho, no está activo el enlace del programa ni se encuentra más información que el folleto promocional de 2009, descargable en http://www.sustainabilitywestmidlands.org.uk/wp-content/uploads/Lifelong_Learning_leaflet_Layout_1.pdf, búsqueda de 5/03/2016.

(Blewitt 2010) al año de haber comenzado el programa y los resultados parecían esperanzadores. La idea era que los adultos pudieran beneficiarse de los estudios universitarios a través de unas redes cooperativas, para la creación de comunidades sostenibles, regeneración urbana y tecnologías de la información. El proyecto se realizó con un consorcio entre grupos, ciudadanos interesados, organizaciones públicas, privadas y el tercer sector. Se trataba de aprender sobre sostenibilidad, poniéndola en práctica en el día a día. La acreditación por parte de la universidad junto a la flexibilidad en el aprendizaje, eran estímulos para los adultos que querían mejorar su preparación y, a la vez, su compromiso con la sostenibilidad de su ciudad.

4.8.3 Transition Towns

Transición: El movimiento de transición es una red de ciudadanos activos (un movimiento de abajo-arriba) que tratan de encontrar soluciones prácticas a nivel local a los problemas globales del cambio climático y el pico del petróleo (O'Hara 2013). El objetivo es reducir la dependencia de los combustibles fósiles y tratar de crear comunidades resilientes y sostenibles (Hopkins 2008).

Rob Hopkins elaboró el Manual de Transición en 2008 y creó la marca "Transition Towns" para esos movimientos sociales basados en los principios de la permacultura, unidos al diseño y la ingeniería ecológica, la arquitectura sostenible y la agricultura basada en los ecosistemas naturales. Juan del Río, con su trabajo Fin de Master, adaptó ese manual al contexto español (2010).

Transition Towns empezó en Totnes (Reino Unido) en 2006, y luego se fue extendiendo a otras ciudades y comunidades: Bristol-Reino Unido; Montevoglio-Italia; Climate Alliance-Suecia; Lisboa-Portugal; Samsø Community-Dinamarca, etc. En España, además de algunas iniciativas rurales, ligadas a eco-aldeas, granja-escuelas, etc., hay grupos de transición urbanos en Barcelona y en la Universidad de Santiago de Compostela.

No es propiamente un concepto de urbanismo, pero sus principios generales se pueden aplicar a la participación urbana. Tratan de promover actitudes sostenibles en movilidad, consumo, energía, etc. Y ese comportamiento sostenible requiere la participación de los residentes en el proceso social de aprendizaje (Ameli et al. 2012). En la tabla siguiente se ve lo que podría aportar:

Urbanismo tradicional	Iniciativas de Transición en urbanismo
Reciclaje central	Compostaje local
Plantas ornamentales en parques	Plantas productivas, árboles frutales en espacios públicos y jardines urbanos
Materiales ecológicos en los edificios	Materiales locales en los edificios
Edificios de bajo consumo energético	Edificios pasivos
Leyes e impuestos para reducir el consumo energético	Talleres para desarrollar el plan de reducción energética
Campañas generales	Medidas e iniciativas específicas
A veces, luchas de intereses entre los gobiernos locales y los ciudadanos	De los intereses de los ciudadanos a los del gobierno
Es difícil involucrar al “hombre de a pie”	El “hombre de a pie” tiene la solución
Mandatos	Propuestas
Nuevas tecnologías para resolver problemas (climatización, etc.)	Recuperar los sistemas constructivos tradicionales perdidos después de generaciones
Planear desde el despacho: parques, barrios y edificios	Cada barrio y edificio desarrolla su plan
Planeado por técnicos y políticos	La suma de la creatividad y la inteligencia de la comunidad
Depende de la financiación pública	Financiación privada: hacen lo que pueden a medida que pueden
Proceso lento de aprobación de planes: es difícil hacer cambios	Estrategia claramente definida, pero siempre abierta a nuevas contribuciones
Necesita trabajar con otros sectores: transporte, economía, residuos.	Intercambio de ideas entre sectores: inclusivo
Participación pública significa informar y escuchar a la gente	La gente participa desde el principio del proceso
Depende del partido que gobierna	Apolítica
Busca iniciativas	Cataliza iniciativas
Piensa a escala de ciudad	Va del barrio a la ciudad
A veces orientada a la creación de marca de ciudad (<i>city branding</i>)	Orientada a la resiliencia local

Tabla 34: Comparación entre el urbanismo tradicional y la iniciativa Transición

Fuente: Elaboración propia

Sus fortalezas desde el punto de vista de la participación en urbanismo serían: el compromiso de los ciudadanos locales; la diferencia y la complementariedad con las Agendas 21 (éstas son iniciativas de arriba-abajo y la transición es de abajo-arriba); colaborativa; propositiva y conectada con el gobierno local (esta aspiración es una condición para convertirse en una iniciativa oficial de Transición). Entre las debilidades, se encuentran: la necesidad de generar

gobernanza, la lentitud de los procesos; la dificultad para implementarse en ciudades grandes; la necesidad de conseguir muchas iniciativas a la vez para ver resultados y la dependencia del liderazgo en las comunidades.

Un Dictamen del Comité Económico y Social Europeo dice que entre las prioridades del Programa de desarrollo local participativo 2014-2020 está la Transición hacia una sociedad hipocarbónica sostenible (CESE 2015:6)³⁶².

El Instituto Wuppertal para el Clima, el Medioambiente y la Energía (Alemania) trabaja activamente en Transición, con una investigación seria, también en consorcio con otros, en el proyectos ya mencionado (SPREAD), o en la red para la transición LUDEN (Local Urban Development European Network).

En la Memoria 2014-2015 de LUDEN, se habla de la crisis económica, política y del modelo económico europeo y cómo se están dando nuevos movimientos sociales urbanos que llevan a un nuevo paradigma, para que haya un cambio real. Ellos postulan que la Agenda Urbana Europea debería establecerse en unos parámetros más amplios, requeridos para lograr el cambio político y económico.

Entre esos parámetros estarían: una política de redistribución de recursos de ricos a pobres; atacar la corrupción por un sistema internacional de prevención contra los paraísos fiscales; asegurar que los acuerdos comerciales no estén escritos por las corporaciones multinacionales; reforzar el bienestar y la seguridad y los derechos de los trabajadores, reconocimiento de que tanto el sector público como el privado tienen un papel en la sociedad. De alguna manera, propugnan una economía capaz de sostener el crecimiento del PIB sin provocar impactos negativos en el medioambiente, la *eco-economic decoupling* o economía dividida³⁶³. A menos que cambie el paradigma, se seguirá haciendo más de lo mismo que ha llevado al error (LUDEN 2015:8).

Aunque a nivel de instituciones europeas y en otros países sí se habla de Transición, en España no es apenas conocido. En 2015, Miguel Pardellas ha defendido la tesis sobre el potencial educativo medioambiental de este modelo, a partir de la experiencia de la Universidad de Santiago de Compostela. Desarrollaron un proyecto radicado en la memoria rural de Galicia, que atrajo a

³⁶² Según dice el dictamen: “Se podría plasmar este aspecto en los indicadores y objetivos de desarrollo local participativo en materia de desarrollo sostenible, de emisiones de carbono, de resiliencia y de consecución de los objetivos de la UE en relación con el desarrollo sostenible y el cambio climático, así como en los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para 2015 y en los compromisos en materia de cambio climático.

³⁶³ Eco-economic decoupling. https://en.wikipedia.org/wiki/Eco-economic_decoupling, búsqueda de 28/2/2016.

muchos estudiantes a los talleres. Hubo mucha participación, pero en cuanto se acabó la financiación, el proyecto ha ido decayendo, porque no se consiguió un músculo de cambio en el comportamiento (Pardellas 2016).

El gran punto fuerte de Transición a nivel educativo es que hay una guía que da pautas de cómo funcionar, en contraposición con otros movimientos como el decrecimiento, aunque haya mucha más literatura académica sobre él³⁶⁴. Puede dar más juego como sistema conducente a un comportamiento sostenible.

³⁶⁴ Entrevista de Miguel Pardellas con la autora. Santiago de Compostela, 24/02/2016.

4.9 Nuevos agentes en la participación

Como se ha ido viendo en toda esta sección sobre Participación, la importancia en el urbanismo es cada vez mayor, y abre la puerta a nuevas profesiones en el campo del urbanismo (Sander 2011:68) al pensar en unos procesos participativos bien llevados:

—Defensor de los ciudadanos: para que el público profano no lo sea tanto, además de la educación y la información, se podría asignar defensores que rellenaran las lagunas y pudieran ser los canales de comunicación con los otros agentes.

—Grupo de expertos neutrales: independientes de los promotores de la actuación.

—Mediador o moderador que acompañe el intercambio entre los distintos agentes involucrados y asegure que se mantiene siempre el diálogo. Esta figura es muy interesante.

Sugiero sólo algunos, sabiendo que están emergiendo nuevas necesidades al tiempo de redacción de esta tesis.

Conclusión de la cuarta parte

La reflexión sobre la participación pone de manifiesto que es un fenómeno vivo y creciente en urbanismo. En los casos de regeneración urbana aún más, pues habitualmente ya hay población. No hay un único sistema, cada uno pone sus límites, su público interesado, sus tiempos, etc. La tecnología se convierte en un elemento emergente que puede articular soluciones desde la práctica y la teoría para hacer confluir las diversas formas de implicación de los ciudadanos, salvando el hueco entre la participación de arriba-abajo y la de abajo-arriba.

Hay muchos elementos en la sociedad que revelan su creciente implicación en el medioambiente y la facilidad de cambiar patrones de comportamiento hacia otros más sostenibles. Se requiere un compromiso personal, a nivel individual y familiar, que tendría que ser alentado desde las políticas y, sobre todo, desde la educación. Hay muchos estilos de vida sostenibles, según las preferencias de cada uno (más orientados hacia el menor consumo, hacia una mayor eficiencia tecnológica, a un mayor aprovechamiento del ciclo de los recursos, etc.). El modelo de Transición se podría aplicar a la participación en la regeneración urbana.

QUINTA PARTE
CASOS DE ESTUDIO

Bilbao
La Mina
Rote Flora, Easo Häuser, Gamonal, Can Vies
Hackesche Höfe
Schwamendingen
San José de Valderas
Orba

5 PARTE. CASOS DE ESTUDIO

El objetivo de esta parte es estudiar siete casos en los que aplicar el marco teórico provisto por los capítulos anteriores. Ya se ha explicado en el 1.4 el criterio de selección de los mismos.

Se trata de ver si estos siete casos se abordan desde los criterios de sostenibilidad (incorporando todas las dimensiones), si los resultados de la regeneración urbana han sido duraderos, cómo se han financiado, si ha habido o no *elitización*, cómo han participado los ciudadanos, quién ha promovido esa participación, etc.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad (medioambiental, económica y social), los casos de Schwamendingen, San José de Valderas y Orba están bien planteados. Hay que tener en cuenta que Schwamendingen no era un barrio especialmente degradado y que los otros dos casos son proyectos recientes sin ejecutar: es decir, han podido aplicar los marcos teóricos adecuados, pero sin encontrar las dificultades de la realización.

La Mina se planteó también con una apuesta clara por la sostenibilidad y ha mejorado mucho el barrio, pero sigue sin lograr los objetivos sociales propuestos.

Fijándonos exclusivamente en la operación de regeneración, aplicada al caso de la ciudad, tenemos el estudio de éxito de Bilbao, que no contempla especialmente la participación ni la sostenibilidad, salvo en los proyectos más recientes (p.ej. Zorrozaurre). También La Mina es un caso exitoso de regeneración. Ambos llevan ya varios años en marcha y se pueden ver sus efectos, aunque tengan zonas todavía en ejecución.

En Rote Flora, Casas ESSO, Gamonal y Can Vies vemos algo de participación a la contra y, finalmente, un caso óptimo de participación colaborativa en las Casas ESSO: los vecinos, la promotora-constructora y la administración pública de la ciudad (Hamburgo) han llegado a un entendimiento en el que se priman los intereses de los vecinos, manteniendo criterios de sostenibilidad (con atención a las tres dimensiones).

Hackesche Höfe contó con la participación activa de los vecinos en los primeros años. Se respetaron los usos iniciales de los patios (talleres, pequeños comercios, locales culturales, viviendas, etc.), y los residentes pudieron volver a sus casas después de la rehabilitación. Cuando la ley permitió, a los 10 años, subir los alquileres, se empezó a producir un efecto de *elitización* comercial que desplazó a

muchos de sus moradores iniciales. Ahora es una zona con mucho atractivo en la ciudad, bien cuidada, pero más orientada al turismo y al comercio de nivel alto.

En Schwamendingen, los vecinos se implicaron en la creación de una nueva imagen del barrio: la de ciudad jardín. La configuración del mismo era muy apta para esa imagen. Años después del proyecto, aunque siguen las banderolas de la marca colgadas en la plaza principal, ya no resulta conocido el proyecto IMAGE ni la implicación de los vecinos es activa.

En La Mina se ha conseguido una buena participación por parte de todos los grupos de interés, pero no ha sido suficiente para superar algunos de los problemas de degradación del barrio por la falta de empleo, el tráfico de drogas, la inseguridad, etc.

Si nos fijamos en la financiación, en Bilbao, La Mina, Schwamendingen y San José de Valderas se ha contado (o se cuenta), con parte de financiación pública (de la Unión Europea y/o estatal y/o regional), además de la aportación de los vecinos. El proyecto de Orba no tiene estudiada la financiación, pero ha previsto una recuperación de los antiguos oficios madereros de la zona, que puedan crear un contexto de formación y de producción que ayude a elevar el nivel económico del barrio.

San José de Valderas opta por el modelo de cooperativa, que parece un buen sistema en el contexto español. Como se trata, por el momento, de un ejercicio de reflexión, sólo puedo aportar que me parece correcto.

Orba es un proyecto original centrado en las personas (en ese sentido me parece sostenible), pero que se planteó como ejercicio teórico, sin atender en esa fase a las posibilidades que ofrece la normativa española. Queda mucho por desarrollar, pero me parece interesante como ejemplo de enfoque novedoso, que atiende a la calidad de la regeneración, la sostenibilidad (bien equilibrada en las tres dimensiones) y la participación.

Los casos no siguen el mismo esquema, porque la información a la que he podido acceder es desigual, y porque los puntos interesantes tampoco son equivalentes en todos.

En las visitas a los lugares de estudio he podido hacerme cargo de los resultados.



Bilbao



5.1 Bilbao (España)

Éste se puede considerar uno de los primeros casos de regeneración urbana en España.

Al hablar de la intervención, con frecuencia se habla del proceso de revitalización, (adoptando el nombre que se le dio al instrumento de ordenación del territorio, Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano). Sin embargo, otros muchos autores (Gómez 1998, Mas Serra 2011a, Plaza, Haarich 2009) se refieren a ella como un caso de regeneración urbana. Como se señalaba en el Estado del Arte, las 5 tesis españolas sobre regeneración urbana recogidas en la base de datos TESEO con estas palabras en el título estudian el caso de Bilbao.

Considero aplicables las dos expresiones, en línea con lo que se ha explicado anteriormente: hay regeneración en unas zonas (rehabilitación y actuación urbanística) y en otras hay revitalización (al demoler edificios que son sustituidos por otros).

La regeneración urbana de Bilbao comienza como consecuencia de las graves inundaciones de agosto de 1983 provocadas por la gota fría y la pleamar, que hacen que la ría se desborde. El agua llega más allá de los primeros pisos en algunas calles del casco viejo y los daños causados hacen necesaria una intervención inmediata. Los vecinos, junto con las autoridades locales —no olvidemos que el entonces alcalde José Luis Robles perdió un ojo en esas tarea— colaboraron activamente en la limpieza y vuelta a la normalidad de las zonas afectadas y se beneficiaron de las subvenciones para rehabilitar sus viviendas y locales comerciales. Las ayudas públicas llegarían con motivo de la catástrofe, desde el gobierno estatal y, más adelante, de la Unión Europea a través de la iniciativa Urban. Se crearon entonces dos sociedades públicas, Surbisa en 1985, para impulsar la rehabilitación urbana y la calidad de vida de los residentes desde la cercanía y proximidad por el interés vecinal³⁶⁵ y Gasteliza (iniciativa joven), para gestionar las ayudas a la rehabilitación.

Surbisa es una sociedad que sigue funcionando hoy y Gasteliza promovió unas Escuelas Taller para formar a personas jóvenes desempleadas en los oficios que

³⁶⁵

https://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1272991030298&language=es&pageid=1272991030298&pagename=EM_EntidadesMunicipales%2FPage%2FEM_Detalle, búsqueda 11/2/2015

iban a ser necesarios para la rehabilitación de esos edificios del centro (desde la reparación de cerchas de madera hasta trabajos de estuco especializados). Los fondos europeos que se consiguieron para esos talleres alcanzaron los 500 millones de pesetas (unos 3 millones €) y se crearon muchos puestos de empleo durante unos años. Después, con la pujanza económica, desapareció esta iniciativa³⁶⁶.

Esta primera regeneración urbana obligada llevó a las autoridades locales a plantearse más intervenciones en la ciudad a finales de los años ochenta del siglo XX pero fue, sin duda, el efecto provocado por la implantación del Museo Guggenheim, el catalizador del proceso. Aunque el museo se ganó desde instancias extraurbanas, con la negociación del Consejero de Cultura del Gobierno Vasco, Joseba Arregui y del Diputado de Hacienda de la Diputación Foral de Navarra, José Luis Laskurain, representantes de instituciones que financiaron la construcción del edificio (Cenicacelaya 2003) y fue una coincidencia en el tiempo, no un *a priori* de planificación urbanística.

Además, había otros factores. Entre 1979 y 1985, el continuo crecimiento de Bilbao se ve bruscamente interrumpido por una profunda crisis: el declive de la gran industria pesada —metalurgia, navieras, ingeniería— que afectó a muchos de los factores estructurales de la economía, del urbanismo y del área metropolitana (Mas Serra 2011a, Gómez 1998)³⁶⁷. Entre 1975 y 1992 se pierden un 34% de los empleos en el sector industrial y crece un 40% el sector terciario (Gómez 1998, Uribarri 1993).

La desindustrialización ha sido interpretada por muchos autores (Gómez 1998, Allen et al. 1988) como una transición hacia el sector terciario en el que, además, se compite por atraer la inversión de empresas multinacionales que buscan nuevas localizaciones, además de querer atraer a turistas y a los propios residentes.

Otros autores lo explican como un traslado de la industria del centro de Bilbao a localidades periféricas, sin desindustrialización. La industria vasca había sido alentada por el gobierno franquista, pero cuando empezó a prepararse el camino para la entrada de España en la UE con la democracia, la liberalización de aranceles obliga a ir a un modelo más competitivo. Se trabaja fundamentalmente en dos direcciones: incorporar tecnología y reducir personal para poder mantener la industria pesada. En pocos años, esas industrias consiguen generar así mucha

³⁶⁶ Entrevista con M^a Ángeles Izquierdo, primera directora del Programa. Bilbao, 4 febrero 2015.

³⁶⁷ La revitalización del área metropolitana de Bilbao.

riqueza y, a finales de los ochenta, hacen falta nuevos mecanismos de distribución de la misma que lleguen a los bienes de consumo. Así, la lógica de la diversificación de la estructura productiva llega al turismo cultural, con el advenimiento del museo a la ciudad³⁶⁸.

Este fenómeno explicaría también los datos de los otros autores: los despidos de las industrias encuentran nuevas ofertas de trabajo en el sector terciario.

La deslocalización de la industria unida a la generación de riqueza y diversificación de la estructura productiva se podrían ver como los elementos críticos para la transformación económica y urbana (Gómez 1998, Mas Serra 2011a, BM30 1992). Para ese marketing de ciudad que empieza, una de las primeras medidas es atraer arquitectos de fama mundial, como Norman Foster, Frank Gehry, Cesar Pelli, Arata Isozaki, Zaha Hadid, Rafael Moneo, Alvaro Siza, Ricardo Legorreta, Eduardo Arroyo, etc.

Además, encargar los proyectos a estos arquitectos permite en algunos casos “ceder” a sus exigencias, salvando las dificultades que el planeamiento municipal más rígido pudiera imponer o acallar las voces de la sociedad si estaba en contra. Es decir, con esa medida, las autoridades podían llevar a cabo su proyecto con más libertad, con los apoyos de arquitectos que podían exigir “sus reglas del juego” para intervenir en la ciudad.

Se toma el modelo de regeneración de Glasgow, con la diferencia de que aquí la iniciativa parte del gobierno regional y local y no el estatal, y también se aprende de las regeneraciones de Sheffield y Pittsburg, pero logrando lo que éstas no consiguieron: la estabilización de la población. Se van creando instituciones para aglutinar a los agentes y las más importantes son Metrópoli 30 y Bilbao Ría 2000:

Asociación de Utilidad Pública Metrópoli 30. Es un ente público-privado creado en 1991 para la financiación y puesta en marcha del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao metropolitano que había empezado a redactarse en 1989. Su denominación parece responder a los 30 municipios englobados en la metrópoli; sin embargo, su importancia y potencial estriba en la intervención conjunta de todas las administraciones e instituciones implantadas en el territorio, con empresas privadas (el alcalde de Bilbao e Iberdrola sustentaban conjuntamente Metrópoli 30) (Leira 2003, Mas Serra 2011a).

Al elaborar el Plan estratégico de Bilbao, se identifican ocho temas de especial importancia (Mas Serra 2011a):

³⁶⁸ Entrevista con la Dra. Beatriz Plaza, profesora de Economía Aplicada en la UPV-EHU. Bilbao, 4 febrero 2015.

1. Inversión en recursos humanos.
2. Metrópoli de servicios avanzados.
3. Movilidad y accesibilidad.
4. Regeneración medioambiental: reducción de la contaminación atmosférica, saneamiento de aguas y gestión de residuos urbanos o industriales.
5. Regeneración urbana: solucionar desequilibrios en el tejido urbano, atención a la vivienda y los equipamientos colectivos.
6. Centralidad cultural.
7. Articulación de la acción social.
8. Gestión coordinada de las administraciones pública.

Posteriormente se constituyó la **Sociedad Bilbao Ría 2000**, como entidad interadministrativa para gestionar, ejecutar y controlar las obras. Se trata de un ente creado en el marco de la Dirección General de Actuaciones Concertadas con las Ciudades que surge en los primeros noventa en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que reconoce por un lado la transferencia a las ciudades de las competencias urbanísticas (con el apoyo que pueden darle las comunidades autónomas) y, por otro, la incidencia de las infraestructuras en las ciudades, sobre todo las ferroviarias, respecto a las que el Estado conserva la competencia exclusiva (Leira 2003).

La administración estatal tenía un 50% (representada por empresas públicas: RENFE, FEVE; Autoridad Portuaria, SEPES, Infoinvest —empresa liquidadora del patrimonio del antiguo INI— y el 50% restante lo constituía la administración vasca (el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco).

La desaparición de los astilleros (por la falta de competitividad ante navieras especializadas como las suecas o noruegas o los grandes buques de Corea), el traslado del puerto hacia la desembocadura de la ría, los grandes espacios ocupados por vías muertas de Renfe, dejan mucho vacío en la ciudad que, aunque estaba viviendo al margen (de espaldas) a la ría, descubre en ese momento el gran potencial vertebrador de la misma. Así la ría se convierte también en el eje que permite dar alcance metropolitano a la intervención, más allá del municipio de Bilbao. Como estos vacíos se dan en zonas céntricas, interesantes para el promotor privado, la expropiación y venta de esos suelos produce grandes plusvalías a la administración, que se reinvierten en infraestructuras y en actuaciones en zonas más degradadas. Además, algunas actuaciones contarían

con fondos de la UE. Esta sociedad agiliza los procesos que eran complejos: eso es un acierto.

La sociedad ha gestionado los proyectos en los *brownfields*:

1. Abandoibarra:

Fue la primera intervención. Es un “espacio de oportunidad” con antiguas actividades portuarias, ferroviarias e industriales (sobre todo navieras), ubicado junto a la Ría, al Ensanche de Bilbao y enfrente del barrio de Deusto.

Aunque ninguno de los cinco proyectos presentados al concurso restringido convocado para la ordenación de la zona resolvía íntegramente las expectativas de la convocatoria³⁶⁹ y el de Cesar Pelli se criticó por la construcción de una torrerascacielos que se desaconsejaba, finalmente se presentó éste como proyecto ganador³⁷⁰.

Bilbao Ría 2000 asumió enseguida la gestión de la zona, aún en medio de las críticas de colectivos profesionales amparados por el Colegio de Arquitectos Vasco Navarro y de las plataformas vecinales, que consideraban que la zona necesitaba más zonas verdes, mayor adecuación entre ellas, y una relación más clara con el Ensanche y el barrio de Deusto (Mas Serra 2011b).

En concreto, parte de esas peticiones se hicieron a través de Jornadas Locales de Prospectiva con el método EASW³⁷¹, que tuvieron lugar en Bilbao los días 21 de junio y 3 de julio de 1996. En ese caso, los treinta participantes en los talleres no representaban todos los sectores de la sociedad, sino que eran arquitectos.

Como fruto de la primera jornada trazaron tres escenarios futuros para Abandoibarra: uno adaptaba el plan existente, otro proponía una redefinición global y el tercero –que recogía las peticiones de las asociaciones de vecinos de la zona- abogaba por una zona más peatonal que pusiera en valor la ría y tuviera más espacios verdes. Finalmente, los arquitectos se pusieron de acuerdo en un escenario común, con los siguientes objetivos:

- a) revitalización humana y urbana del área incluyendo accesos peatonales a la ría;
- b) respeto a la personalidad del lugar, evitando poner allí “contenedores” para cualquier tipo de actividad;

³⁶⁹ Punto 1 del Acta del Jurado para la resolución de la Consulta sobre la Ordenación de Abandoibarra.

³⁷⁰ En el número 2 de la publicación “Abandoibarra” pag.12, promovida por Bilbao Ría 2000 se citaba a Cesar Pelli como ganador de la consulta. Citado en (Mas Serra 2011b, Mas Serra 2011a).

³⁷¹ <http://cordis.europa.eu/easw/src/s-bilbao.htm>, búsqueda de 27/12/2014.

- c) estímulo del optimismo ciudadano por el desarrollo de algún proyecto significativo;
- d) asegurar una arquitectura de calidad que contribuya a la imagen urbana;
- e) la mezcla de usos en edificios y espacios, que garantice la vida en el barrio a cualquier hora.

Entre las acciones sugeridas, seleccionaron cinco: construir el centro comercial parcialmente soterrado para que no superase la altura del puente existente; conectar los nuevos espacios libres con los existentes y, para eso, generar espacios intermedios con aparcamientos semienterrados; reordenar el sistema de comunicación creando una avenida central que conectase el Guggenheim y el Palacio Euskalduna; desarrollo en fases con un proyecto estratégico abierto y, finalmente, una avenida peatonal recorriendo la ría, con pequeños edificios con usos mixtos de comercio y oficinas.

Las conclusiones de estos talleres se hicieron llegar a las autoridades municipales.

Finalmente, el resultado ha sido del agrado de los ciudadanos, orgullosos de su nuevo *skyline* con la torre Iberdrola, el parque infantil junto al Guggenheim, los equipamientos culturales de la Universidad del País Vasco y la de Deusto y el nuevo puente peatonal que conecta con el barrio de Deusto. A ambos lados de la ría hay paseos peatonales que permiten recorrerla y contemplar la ciudad y la variedad de sus edificios.



Imagen 3: Torre Iberdrola al fondo, con centro comercial y hotel en Bilbao

Fuente: elaboración propia, Mayo 2016



Imagen 4: Museo Guggenheim Bilbao y jardín contiguo
Fuente: elaboración propia, Febrero 2015.

2. Amezola:

Se sigue el ejemplo de las *Enterprise Zones* de Londres a comienzos de los años 80, en que se liberaliza el suelo a orillas del Támesis para fomentar la iniciativa privada en la recuperación de las áreas que habían quedado disponibles. La traducción del responsable de urbanismo, Sr. Areso, era que “las ordenanzas de Bilbao se ajustarían al proyecto en vez de que el proyecto se ajuste a las ordenanzas”(Cenicacelaya 2003). Las ordenanzas del Plan Especial de Amezola recogen los conceptos de “fuera de ordenación expresa” y “fuera de ordenación diferida”³⁷², para lograr esta flexibilidad en el planeamiento.

De esta manera, en un gran parque de vías de ferrocarril, tangencial al ensanche de Bilbao, que constituía una barrera entre el centro de la ciudad y el barrio Rekalde se hizo un parque y se concentró la edificación en torres de hasta 14 pisos.

372

http://www.bilbao.net/castella/urbanismo/planes_urbanisticos/planes_especiales/amezola/normativa/cpep0040.pdf, búsqueda 15/2/2015.

La parte social de la regeneración de la ciudad se puede observar aquí: el principio de esta operación se financió con las plusvalías generadas en Abando-Ibarra; es decir, la zona centro financió a la zona norte más desfavorecida. Posteriormente, la recalificación y venta de los nuevos solares residenciales en un momento de boom inmobiliario generó ingresos adicionales que permitieron abordar obras de infraestructuras como la Variante Sur y cubrir las vías en la Avenida de Ferrocarril, además de construir la nueva estación de Amezola (Leira 2003).

3. Bilbao la Vieja:

Se pretende financiar con los excedentes de Amezola y Uribitarte. Se trata de una zona que agrupa tres barrios y unas 15.000 personas. La situación de partida era de degradación física, altos índices de desempleo, escasa formación de los habitantes, drogadicción, prostitución e inseguridad ciudadana.

El barrio se encuentra entre la ría, las vías del tren de la estación de Abando, la antigua mina al norte y con un relieve montañoso. Es decir, hay unas fronteras que impiden la interconexión habitual con la ciudad, aunque la arteria principal, la calle san Francisco, se usa peatonalmente como atajo para llegar al casco histórico.

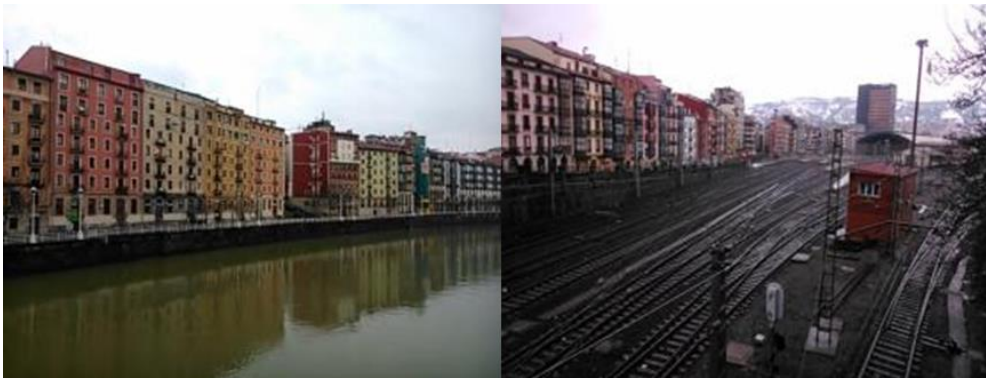


Imagen 5: Bilbao la Vieja desde la Ría y vías con la estación de Abando al fondo
Fuente: Elaboración propia, Febrero 2015

Se hizo el Proyecto Piloto Urbano: Puerta Abierta, Bilbao La Vieja para regenerar socioeconómicamente la zona ofreciendo formación, equipamientos y actividades culturales a los residentes. Las Escuelas Taller y la financiación del programa URBAN fueron un auténtico motor entre los años 85 y 91; se crearon muchos puestos de empleo durante unos años; se elaboró material, cuadernillos y guías para los jóvenes que se capacitaban. Después, con la pujanza económica de principios de los 90, desapareció esta iniciativa.

El resultado de la primera intervención fue la rehabilitación de tres centros municipales que se han convertido en focos artísticos, informáticos, etc.; se ha favorecido el empleo durante la rehabilitación (471 personas) y con los puestos creados en los nuevos equipamientos (77); se han regenerado espacios públicos y se han rehabilitado 2.128 viviendas con 5.200 vecinos beneficiados (Bakedano 2004)³⁷³.



Imagen 6: Vistas de las calles Bilbao la Vieja y Marzana

Fuente: elaboración propia, Febrero 2015

Aún con todo, en 2015 la zona interna del barrio sigue necesitada de regeneración.

Se han rehabilitado las casas recayentes a la ría; se han edificado viviendas en la colina ocupada por la antigua mina, con algunas zonas ajardinadas y una gran plaza alrededor de la chimenea de la misma; se han mejorado accesos a la ría, se han hecho rampas, aceras, renovación del pavimentado de calles, iluminación, gracias al programa Urban de los años 80; se han demolido algunos edificios y han sido sustituidos por nuevas viviendas.

Sin embargo, el porcentaje de casas en mal estado sigue siendo alto y, por los bajos alquileres, algunas calles concentran mucha población inmigrante, desempleada, de distintas etnias (marroquíes, indios, chinos). Hay una relativa mezcla de usos, aunque predomina el residencial, junto a plantas bajas con pequeños comercios tradicionales (de alimentación, bares, peluquerías o venta de

³⁷³http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/J._Julian_Bakedano_Rehabilitacion_de_Bilbao_la_Vieja.pdf-b6cf87b3ac69bf208aab57c4ba913b4b.pdf, búsqueda 24/08/14.

ropa o muebles usados), talleres y pequeñas empresas (zapaterías, reparaciones de máquinas, tapicerías, etc.).

Algunos autores advertían del peligro de la *elitización* (Vicario, Martínez Monje 2003) pero la realidad es que la zona sigue siendo peligrosa por las noches —de hecho está siempre vigilada por agentes de policía—, no se ha producido desplazamiento de personas de la zona hacia otras y las nuevas viviendas no han conseguido atraer población diferente, muchos bajos comerciales siguen en venta, etc. La fama del barrio en la ciudad sigue siendo la de hace quince años, por lo que no se ha producido la *elitización* temida en 2003.



Imagen 7: Vistas de calle San Francisco y Laguna, de Bilbao la Vieja

Fuente: Elaboración propia, Febrero 2015.

Los talleres de capacitación de los 80 que tanto bien hicieron, tienen ahora una posible continuidad en la oficina Bilbao Ekintza, con proyectos financiados al 50% por el Fondo Social Europeo. Bilbao Ekintza es un Ente Público Empresarial Local (EPEL), que tiene como objetivo la generación de riqueza económica y social para la ciudad, proporcionando formación, ayudas a la creación y oportunidades de acceso al empleo. En cierta medida, podría ser la heredera de la antigua Gasteliza (aunque con objetivos más amplios al incluir el turismo y la internacionalización).

Entre 2001-2005, el barrio contó con 5,9 millones € de financiación del Programa IZARTU, y realizó una inversión total de 7,8 millones € (Gobierno Vasco 2012:9).

4. Uribitarte.

Aquí se encontraba el edificio del depósito franco construido en 1917, que fue objeto de una maniobra especulativa. El Ayuntamiento recurrió a la iniciativa privada, cambió el uso del suelo de oficinas a viviendas y la tipología de manzana a torre exenta, porque el arquitecto a quien se encargó, Arata Isozaki, impuso el modelo de dos torres de viviendas. (Cenicacelaya 2003).

Las torres se han convertido en otro icono de la ciudad Atea Isozaki (Puerta Isozaki), aunque nadie las conoce por ese nombre. Los restos de la fachada del antiguo depósito franco se han integrado en el conjunto.



Imagen 8: Atea Isozaki, Bilbao (a la izquierda, fachada depósito)

Fuente: Ketari, 2009

Además de estas intervenciones, la Sociedad Bilbao Ría 2000 también gestionó la rehabilitación de La Alhóndiga, el Master Plan de Garellano, la regeneración del Barrio Galindo en Barakaldo al ser aprobado el proceso de reurbanización de los suelos en los que estaban los Altos Hornos de Bizkaia y haber conseguido financiación con el URBAN (Leira 2003).

Se puede decir que el modelo de regeneración de Bilbao ha sido exitoso en el corto plazo, pero hay que ver en el medio y en el largo: ahí es donde se puede ver la sostenibilidad, el equilibrio de usos, la identidad, el soporte del territorio. Ha faltado la visión metropolitana, no se ha hablado de conceptos tales como territorio, ecología, la dimensión y modelo de ciudad, los ajustes de cuentas pendientes con la naturaleza y mucho menos de la información y la participación pública (Mas Serra 2011a, Cenicacelaya 2003, Vicario, Martínez Monje 2003, Urrutia 2003, Rodríguez et al. 2001, Lorente Bilbao et al. 2009, Gómez 1998).

Si hablamos de participación ciudadana, la participación en el Plan Estratégico de Bilbao se limitó, desde un principio, a los criterios y observaciones de una serie de expertos vinculados a las clases administrativas, universitarias, intelectuales y empresariales de Bilbao y su entorno inmediato, fundamentalmente. Se trata pues, de un Plan hecho desde arriba e impuesto como un bien imprescindible al resto de la población del Área Metropolitana que, a pesar de afectarle directamente, no tuvo ninguna opción de manifestar sus criterios u opiniones (Mas Serra 2011a).

Expresado de otra manera, a la par que las operaciones se airean en ferias y ciudades del mundo, se avanza en una polémica de hechos consumados y se hace más difícil a la ciudadanía la información sobre los planes para el futuro de la ciudad. Se avanza en el distanciamiento de los responsables de la ciudad con la ciudadanía (Cenicacelaya 2003).

En los inicios de la regeneración (años 80-90) no había participación ciudadana; había movimientos vecinales, generalmente vinculados a partidos políticos de izquierdas, que exigían a las autoridades locales sus reivindicaciones y protestas. No se contaba con ellos en la toma de decisiones aunque algunas veces sí se tenían en cuenta sus peticiones³⁷⁴.

Los efectos de la regeneración en la cohesión social tampoco han sido positivos, pues se han dejado fuera de campo las cuestiones sociales (desigualdad, precariedad y desempleo) que se hallaban en la base de su argumentación.

La nueva lectura de la ciudad orienta su sentido hacia el consumo visual de nuevos referentes asociados al hito arquitectónico, a los grandes eventos o a la expectativa siempre diferida, de una ciudad en permanente proceso de reconstrucción. Esta imagen de la ciudad exhibe tanto como oculta. Entre otras cosas, se oculta el proceso de segregación elegido o impuesto de los grupos y categorías sociales en un espacio heterogéneo (Lorente Bilbao et al. 2009).

Este proceso de segregación socio-espacial se puede ver en tres grandes grupos bien diferenciados:

—La expansión residencial hacia la periferia en los años 90. Se ocupa el suelo que queda urbanizable en los municipios, en vivienda libre dirigida a clases medias.

—Zonas de transición (implosión-explosión), consecuencia de los procesos de regeneración. Hay un desplazamiento de los grupos que habitaban esas zonas por otros de mayor capacidad económica a medida que se concretan las intervenciones. Se suelen dar dos procesos: centros habitados por personas

³⁷⁴ Entrevista con M^a Ángeles Izquierdo, directora del Programa. Bilbao, 4 febrero 2015.

mayores o solas en viviendas de rentas bajas o propiedades familiares necesitadas de inversión, van siendo reemplazados (por fallecimiento o rehabilitación y realojo) por otros grupos sociales. Otros barrios céntricos con problemas de prostitución, droga, etc. son regenerados y se produce en alguna medida el fenómeno de *elitización*, al asentarse allí gente joven, emprendedora, de rentas medias-altas.

—Zonas estables: espacios urbanos que no han sido incluidos en los planes de desarrollo de estos años y no han sufrido modificaciones. Entre ellos están los de mayor nivel y los de rentas más bajas, con lo que se ha acentuado la brecha, pues se retrasan o abandonan intervenciones en aras de la oportunidad económica que supone desarrollar otras de más impacto que puedan aportar más beneficios económicos.

Por eso, se puede decir que, aunque ha aumentado la calidad de vida en la ciudad de Bilbao, la distancia social que hay entre el centro y la periferia aumenta con estas actuaciones. La ciudad se fragmenta en términos sociales, se polariza (Lorente Bilbao et al. 2009, Vicario, Martínez Monje 2003, Rodríguez, Martínez 2001).

Consciente de esta tensión, en los últimos años la administración ha tratado de buscar la cohesión social adjudicando otro papel a la participación ciudadana. Del “derecho a la ciudad” (Lefebvre 1970), se pasa a ver al ciudadano como un cliente cuyas necesidades hay que resolver.

Uno de los instrumentos utilizados son los consejos de distrito. Ya existían en los años 80 del siglo XX (fueron creados entre los mandatos de los alcaldes José Luis Robles y José Mari Gorordo) pero no eran potentes. Entonces se discutía qué proyectos se quería hacer en el barrio con el dinero disponible: desde poner barandillas en las aceras a la salida de los colegios hasta las farolas.

Sin embargo, en la actualidad funcionan bien, y podría decirse que son un incipiente canal de participación ciudadana. El Consejo de Distrito es el órgano colegiado de gobierno del Distrito, que tiene por objeto facilitar la participación vecinal en el gobierno de la Villa, ser exponente de los intereses propios de la población en su ámbito territorial y prestar servicios municipales, acercando la Administración a los vecinos³⁷⁵.

375

http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=3000066037&pagename=Bilbaonet%2FPa ge%2FBIO_Listado, búsqueda 14/2/2015.

El territorio del Municipio de Bilbao se encuentra dividido en 8 Distritos: Deusto, Uribarri, Otxarkoaga/Txurdinaga, Begoña, Ibaiondo, Abando, Rekalde y Basurto/Zorroza.

Cada Consejo de Distrito está compuesto por 13 Consejeros, a propuesta de los Grupos Políticos con representación municipal, en proporción a su representación en el Distrito, según los resultados de las últimas elecciones municipales; 5 Vocales, con voz y sin voto, a propuesta, cada uno de ellos, de los siguientes Grupos de Asociaciones y 2 representantes más:

1. Asociaciones de Familias y Vecinales,
2. Asociaciones Asistenciales y de Integración Social,
3. Asociaciones Culturales y Recreativas Deportivas,
4. Asociaciones de Comerciantes,

5. Asociaciones de otra naturaleza que figuren inscritas en el Registro Municipal de Entidades de Participación Ciudadana.

En internet se pueden encontrar las actas de los Plenos de los Consejos de Distrito desde 2011³⁷⁶ y se ve el peso que tienen las cuestiones urbanísticas: desde reasfaltado de aparcamientos, rebaje de aceras o sustitución de luminarias, hasta trasladar a los vecinos la información sobre las aprobaciones de Proyectos de Urbanización de una Unidad de Ejecución o las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana.

El efecto Guggenheim

La coincidencia en el tiempo de la elección de Bilbao como sede del Museo Guggenheim y su materialización arquitectónica es claramente uno de los factores de éxito de esta regeneración que merece, al menos, un breve apunte.

Los museos y otros aspectos culturales son un elemento clásico de las estrategias para contrarrestar el declive de las ciudades y dar uso a contenedores –muchas veces industriales- con valor histórico-artístico en desuso. Pero para que un museo sea efectivamente el detonante del éxito en la regeneración urbana, atraiga turismo, inversión y reactivación económica, se tienen que dar varias condiciones (Plaza, Haarich 2009):

1. La buena localización y la accesibilidad.

376

http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=3000066037&pagename=Bilbaonet%2FPa ge%2FBIO_Listado, búsqueda 14/2/2015.

2. La coherencia de la inversión cultural en un marco económico favorable (bien por estar terminando una crisis o por gozar de buena salud económica).
3. La diversidad de políticas públicas para reactivar la región o ciudad (es decir, no fiarlo todo al museo, aunque se promuevan otras iniciativas culturales).
4. El continuo aporte de fondos al museo como inversión de la región o ciudad y no como un gasto a fondo perdido.
5. El compromiso de la comunidad local.
6. La visibilidad del edificio —se suele recurrir a arquitectos estrella—.
7. El poder de la marca del museo o colección.
8. La visibilidad global a través de las redes e internet.
9. El atractivo de las exposiciones y la gestión de eventos.

Siguiendo con el artículo citado, el Museo Guggenheim en Bilbao cumple los nueve requisitos para el éxito, pero puede decirse que el edificio de Gehry es el elemento clave.

Con todo, aunque el Museo Guggenheim ha sido verdadero motor de la regeneración urbana y económica no sólo de la ciudad, sino de la región, no es un caso fácilmente trasladable, precisamente por la complejidad de esas nueve condiciones simultáneas y por ser un elemento no programado en la regeneración, sino una oportunidad política que se presentó y se resolvió con acierto (Urrutia 2003).

En cuanto al compromiso de la comunidad local con el Museo, comento algunos puntos siguiendo el artículo de estas autoras (Plaza, Haarich 2009):

—El número de “Amigos” del museo. Esta figura se ha hecho frecuente en los museos. El Guggenheim ocupa el tercer lugar en Europa con 15.500 amigos³⁷⁷, por detrás del Louvre y de la Tate Gallery, a pesar de ser tan reciente. En cualquier caso, la cifra de 15.500 no aclara la procedencia de los Amigos, es decir, si es local o global.

—Los patrocinios locales: en el Guggenheim hay unos 150, que suponen un 70% de la gestión y esto ha provocado el efecto llamada a otros patrocinios artísticos, como el Museo de Bellas Artes.

³⁷⁷ El artículo citado de Plaza Haarich da la cifra de 15.800 en 2011. Utilizo la cifra del Anuario de Amigos del Museo (2013), p.25, disponible en <https://www.guggenheim-bilbao.es/src/uploads/2014/04/Anuario2013WEB1.pdf>, búsqueda 19/2/2015.

—La integración de la identidad regional (vasca) y estatal (española), no era una prioridad al principio, pero ha ido creciendo hasta alcanzar unas proporciones superiores al 23% y al 17%, de artistas vascos y del resto de España, respectivamente, en la colección permanente (datos del Museo en 2007).

Estos tres aspectos muestran un apoyo social grande al proyecto en términos empresariales, estratégicos, a la vez que evidencian la falta de datos sobre la opinión del ciudadano medio —que fue negativa en un primer momento—, su implicación en la gestación e implementación del proyecto y el sentido de pertenencia o de identificación con él. Para valorar adecuadamente el compromiso de la población, puede servir el dato de que el Museo (gracias a la buena gestión y a los amigos) ha lanzado el PROGRAMA ERDU en 2013, destinado a los ciudadanos en situación de desempleo que, debidamente acreditados, pueden disfrutar gratuitamente de la visita a las exposiciones. En nueve meses se acogieron al programa 2.137 personas que realizaron 3.150 visitas.³⁷⁸

Es decir, aunque inicialmente hubiera desafección hacia el Guggenheim, parece que en estos años se ha fortalecido el vínculo de los ciudadanos con el museo, como imagen icónica de la ciudad.



Imagen 9: Interior del Museo Guggenheim Bilbao
Fuente: elaboración propia

³⁷⁸ Anuario Amigos del Museo, 2013, n 9, p.13. disponible en <http://images.guggenheim-bilbao.es/src/uploads/2014/04/Anuario2013WEB1.pdf>, búsqueda 19/2/2015.

Zorrozaurre³⁷⁹

En Zorrozaurre, la participación de los ciudadanos está siendo activa desde 2008 a través de las asociaciones de vecinos, pero se muestra, una vez más, que el sistema no está preparado para incorporarla en procesos de normalidad.

El Ayuntamiento no ve como interlocutores válidos a las asociaciones de vecinos porque no pueden establecer una relación bilateral con el ayuntamiento. En 2008, el entonces alcalde de Bilbao Iñaki Azkuna, fallecido en 2014, decía:

“Esta gente, en cierto modo, ha querido tener una relación bilateral con el Ayuntamiento, y en la estructura actual del Ayuntamiento eso no es posible. Nosotros estamos divididos en distritos, y en esos foros hay representantes de los partidos y asociaciones. Es ahí donde se ventilan los asuntos. Ellos son los auténticos representantes de los distritos, los que al final deciden las cuestiones que les atañen”³⁸⁰.

El alcalde no se mostraba contrario a la participación o el asociacionismo, sino a que las asociaciones fueran utilizadas como abanderadas de algunos partidos políticos o a que quisieran intervenir en todo. Las asociaciones de vecinos tenían su marco participativo entre los vocales del Consejo de Distrito, como hemos visto antes, pero era un marco con voz, pero sin voto.

Como señalaba en la entrevista citada, no estaba institucionalizado en 2008 un canal de participación adecuado y así, por la vía de las reivindicaciones de las asociaciones, no se ve salida:

—“Cuidado. ¿Cuánta gente entre los 350.000 vecinos participa en los asuntos municipales? Aproximadamente, 2.000. El resto vive su vida. La participación ciudadana no se puede llevar al límite del 'todo lo que hagamos tenemos que discutirlo con los ciudadanos'. Eso sería un sistema asambleario, y es imposible. Tiene que haber un sistema reglado.”

A la vez, en mayo de 2008 consideraba la operación Zorrozaurre “la más importante de los quince próximos años en Bilbao. Supone la expansión de la ciudad hacia el mar, hacia donde podemos, dicho sea de paso. Y es una operación

³⁷⁹ Utilizaré habitualmente el nombre en castellano, Zorrozaurre, salvo que cite algún texto cuyo original utilice el nombre vasco Zorrotzaurre.

³⁸⁰ <http://www.elcorreo.com/alava/20080518/vizcaya/controles-pone-riesgo-sistema-20080518.html>, búsqueda 08/12/2014.

en la que puede haber más de 5.000 viviendas en uno de los mejores sitios de la villa”³⁸¹.

Zorrozaurre es el barrio que ocupa la península que dejó la excavación del canal de Deusto que empezó a funcionar en 1968. Tiene una superficie de 60 hectáreas y una población de 452 habitantes³⁸². Se encuentra al noroeste de Bilbao, en el distrito de Deusto.

Siguiendo el modelo de Abandoibarra, se quiere regenerar la zona, en declive desde hace más de dos décadas, llena de solares y ruinas industriales entre los que se encuentran algunos pocos edificios residenciales de valor. El proyecto, redactado como Master Plan y encargado a Zaha Hadid en 2007, pretendía transformar la península en una pequeña isla de 15.000 habitantes, que se configurara como un parque tecnológico urbano (prolongación del actual en Amudio). A la vista de la emergencia cultural del barrio, el Gobierno Vasco está potenciando además el uso como Fábrica de Creatividad Cultural (Zubero 2012). El Master Plan contempla la construcción de 5.680 viviendas —1.420 de promoción pública— y 8 puentes de conexión con los otros barrios de Bilbao.



Imagen 10: Estado inicial de Zorrozaurre y Master Plan de Zaha Hadid

Fuente: arriba, http://www.zaha-hadid.com/wp-content/files_mf/01340_site_n1.jpg y abajo, <http://www.zorrotzaurre.com/Modulos/Publico/Inicio.aspx>, 3/05/16

³⁸¹ <http://www.elcorreo.com/alava/20080518/vizcaya/controles-pone-riesgo-sistema-20080518.html>, búsqueda 08/12/2014.

³⁸² <https://es.wikipedia.org/wiki/Deusto>, búsqueda 07/12/2014.

Casi la mitad del suelo pertenece a propietarios privados (industrias y viviendas) y el resto al Gobierno Vasco, la Autoridad Portuaria de Bilbao y el Ayuntamiento de Bilbao. Todos los propietarios han constituido la Comisión Gestora para el Desarrollo Urbanístico de Zorrozaurre (Gobierno Vasco —a través de la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales y la empresa pública Visesa— Ayuntamiento de Bilbao y Autoridad portuaria de Bilbao, y dos empresas privadas: Sociedad Promotora Inmobiliaria Margen Derecha SA y Vicinay Cadenas, SA).

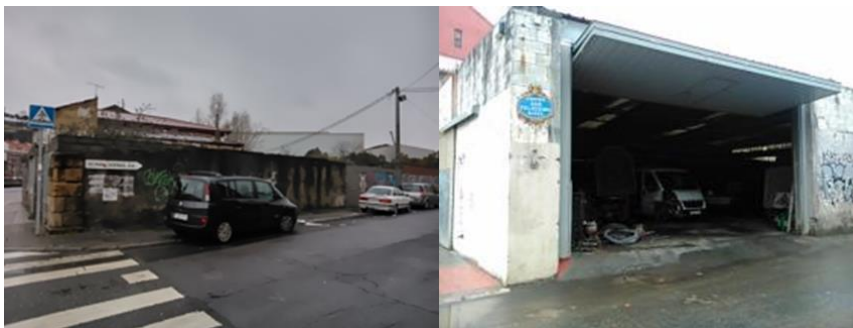


Imagen 11: Vistas de Zorrozaurre
Fuente: Elaboración propia, Febrero 2015

El Gobierno Vasco ha declarado el barrio Área de Rehabilitación Integrada, con 47 edificios y 240 viviendas que rehabilitará la sociedad municipal Surbisa, además de mantener 19 edificios industriales, seleccionados tras la redacción de un informe.

El proyecto, conocido como el “Manhattan de Bilbao”, se ha encontrado con una fuerte protesta vecinal, articulada en torno a Identidad, Participación y Sostenibilidad, cuyos componentes son la Asociación Vecinal El Canal (vecinos de los barrios Sarriko, Elorrieta y San Ignacio), la Asociación de Vecinos Euskaldunako Zubia y el proyecto ZAWP (Zorrotzaurre Art Working Progress), (Zubero 2012:71).

Me parece muy inteligente el trinomio en el que basan la contestación al Master Plan: Identidad, Participación, Sostenibilidad. En esta tesis, se ha definido el nuevo plano del urbanismo por tres puntos: Participación, Sostenibilidad y Tecnología. Al hablar de Regeneración Urbana, la Identidad pasaría a ser el cuarto factor determinante: pienso que una buena regeneración es aquella que cuenta con la preexistencia, la memoria.

Zorrotzaurre «es el lugar donde construir, prácticamente *ex novo*, la imagen del futuro metropolitano» (Uriarte 2004:44). Esta afirmación de quien en 2004 era Director de Biodiversidad del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco es un ejemplo extremo de ese planteamiento de

intervención que Swyngedouw (2011:61) conceptualiza como «violencia de planificación». Un planteamiento que contrasta con el que hace la Asociación de Vecinos Euskaldunako Zubia: «No contemplamos la demolición y desarrollo a partir de cero de la península de Zorrotzaurre. Su desarrollo tiene que ser fruto de una evolución razonable de la que ya disponemos de base: el barrio actual, portador de una memoria histórica de que no podemos prescindir» (Uriarte 2004:187).

O, expresado de otra manera por este arquitecto, Iñaki Uriarte: “Cuando se realizan intervenciones en entornos urbanos habitados deberían entenderse como un proceso de regeneración interpretativa que produzca mejoras sin eliminar la memoria, que procure la habitabilidad y sociabilidad, aportando innovación y respeto. Aquí sólo se propone la defensa de una forma arraigada de la vida local, de cultura social, de identidad industrial. El vecindario, que ya estaba frente a la Ría —esto lo podríamos extrapolar a cualquier entorno— desde hace muchos años para todo, lo duro y lo malo, debe continuar ahora también para lo mejor (Uriarte 2004:116-117)”.

La Asociación El Canal tenía como principal reivindicación la recuperación de un parque de ribera, que prometió el entonces alcalde en 1995 y desapareció en el PGOU de 2008: ahí se trasladaba el parque al centro de la futura isla. La Asociación demandó en 2008 al Ayuntamiento de Bilbao junto con la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Autoridad Portuaria de Bilbao y la Comisión Gestora para el Desarrollo Urbanístico de la Península de Zorrozaurre de Bilbao.

El Ayuntamiento de Bilbao consideraba inadmisibile el recurso, por defecto de forma (no se había tomado la decisión de recurrir en la Asamblea General sino en la Junta Directiva de la Asociación) y la Comisión Gestora lo consideraba inadmisibile por falta de interés legítimo de la Asociación (es decir, que se anulara el acuerdo por el que la península se transformaba en isla no aportaba ventaja a la Asociación de Vecinos, según la Comisión Gestora). Ambas pretensiones se consideraron no motivadas y el recurso fue admitido a trámite.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dio la razón a los vecinos el 17 de marzo de 2010 declarando disconforme a derecho el acuerdo de modificación puntual del PGOU en el área de Zorrotzaurre.

Es muy interesante la sentencia de 36 folios³⁸³, en la que la Asociación pide la impugnación del PGOU de 2008 por once aspectos, entre los que se encuentra la disconformidad a derecho por defraudación del principio democrático de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de la modificación del PGOU ya que, a entender de la Asociación, el documento sometido a información pública se modificó después sensiblemente (pasó de península a isla) sin nueva información pública y no incluía el estudio económico financiero, ni el Estudio Hidráulico ni el Estudio de Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental.

El Tribunal no dio la razón a la Asociación en este punto (pues desde el origen se informó de las dos posibilidades —península vs isla— y no consideró motivo de anulación la falta de los otros tres documentos. Los tres puntos que llevaron a fallar a favor de la Asociación fueron: la omisión de un informe del Consejo Asesor de Planeamiento Municipal, que es determinante de nulidad; el error de no haber modificado el Plan General de Carreteras del País Vasco y la provisionalidad de los sistemas generales que el Ayuntamiento pensaba establecer posteriormente en el Plan Especial de Zorrotzaure.

La Asociación de Vecinos Euskaldunako Zubia tiene por finalidad canalizar y exponer las opiniones, criterios y aspiraciones de los vecinos asociados, respecto a los siguientes problemas:

—Urbanísticos de reforma interior de la población, de ensanche y extensión en el caso de población, infraestructura de saneamiento (...).

—Prestación de servicios municipales, tales como alumbrado, parques y jardines, agua potable, depuración y alcantarillado, cementerios y servicios fúnebres, casas de socorro y sanidad local, limpieza de vías públicas, recogida y tratamiento de basuras, etc.

—Prestación de servicios municipales de transportes urbanos, servicio de incendios, campos deportivos escolares, beneficencia municipal, mercados municipales de abastos y cualquier otro servicio cuya competencia corresponda al municipio.

³⁸³ Sentencia 201/2010 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Sala de lo Contencioso Administrativo. Disponible en <http://www.bakarra.net/cms/media/Sentencia%20Zorrotzaurre.pdf>, búsqueda 6/12/2014.

—Prestación de servicios o ejecuciones de obras que correspondan a la Diputación Foral de Bizkaia o al Gobierno Vasco en su función de asistencia técnica o económica a los municipios, o de cooperación con ellos³⁸⁴.

Desde 2003 se mantiene muy activa en la organización de foros, talleres y publicaciones, a través de la web <http://zorrozaurre.org>, que *pretende crear un espacio de debate para promover el desarrollo de la Península de Zorrotzaurre (Botica Vieja, la Ribera de Deusto y Zorrozaurre) como barrio sostenible ejemplar*³⁸⁵.

En marzo de 2004 organizaron un congreso en el Colegio de Arquitectos que dio lugar a la publicación Foro para un Zorrozaurre Sostenible, que recoge 18 ponencias (algunas ya citadas, *vid. supra*).

En noviembre de 2004 organizaron un Taller de participación con la metodología EASW (Velázquez, Verdaguer 2005), cuyas conclusiones incluían: un paseo de Ribera en la fachada a la ría, ligado a la memoria del barrio; diseñar el futuro como ecociudad (enfoque ecológico y sostenible en la nueva construcción y en la rehabilitación); integrar el entorno en la rehabilitación de lo existente —contando con la participación de los vecinos— ; crear una red de espacios verdes y, finalmente, primar los recorridos peatonales, restringiendo el vehículo privado.

Desde entonces, ha organizado charlas, talleres ecológicos, sesiones de permacultura, concentraciones, etc., además de participar en la elaboración del documento “Bilbao, la Ciudad que queremos”, de 2011³⁸⁶, “El Bilbao del Siglo XXI”, de 2009, entre otros editados por la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao.

El documento “Bilbao, La ciudad que queremos” muestra la preocupación por el modelo económico que se ha seguido en la regeneración urbana de Bilbao (años 1990-2007) de financiación pública y plusvalías generadas por la venta de suelo para viviendas de lujo en el centro. En los años de crisis ya no se están generando esas plusvalías, queda mucho construido por vender, y queda poco suelo por explotar de esa manera (queda Zorrozaurre).

³⁸⁴http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/asociacion/asb066111997/es_def/index.shtml, búsqueda de 8/12/2014.

³⁸⁵ http://zorrozaurre.org/component/option,com_frontpage/Itemid,1/lang,spanish/, búsqueda, 6/12/2014.

³⁸⁶ disponibles en http://www.bakarra.net/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=16, búsqueda 6/12/2014.



Imagen 12: Viviendas y bajos en venta, calle Bilbao la Vieja
Fuente: Elaboración propia, Febrero 2015

El documento se ve confirmado en este punto por la difícil situación económica de la Asociación Bilbao Metrópoli 30 en 2014, después de haber invertido más de 2.000 millones de € en las obras de regeneración anteriores³⁸⁷.

El Proyecto ZAWP (*Zorrozaurre Art Working Progress*) surge en 2008 de la Asociación Cultural hACERIA Arteak y explota la vena artística y de vivero de creación, al estilo de las Naves de El Matadero en Madrid.

Zorrozaurre es uno de los emplazamientos elegidos por el Departamento de Cultura del Gobierno vasco dentro de su programa de impulsar una Red de Experiencias Creativas dotada de espacios donde las y los creadores puedan desarrollar sus proyectos (Zubero 2012:75).

En su web <http://www.zawp.org/es/> se pueden encontrar sus servicios, publicaciones, cursos, talleres de participación, entre los que se encuentra una original experiencia de señalética de los vecinos en el barrio. La experiencia consistió en pedir a los residentes que expresaran sus preferencias sobre lo que querrían que se hiciera en su barrio. Después de sesiones de trabajo, una mañana se organizó un trenecillo por el barrio que fue colocando señales fucsia con los nuevos usos que querían los ciudadanos³⁸⁸, que se mantienen desde entonces.



Imagen 13: Señalética fucsia del plan de participación en Zorrozaurre
Fuente: Elaboración Propia, Febrero 2015

³⁸⁷ Entrevista con la Dra. Beatriz Plaza, profesora de Economía Aplicada en la UPV-EHU. Bilbao, 4 febrero 2015.

³⁸⁸ <http://www.zawp.org/es/>, búsqueda, 6/12/2014.

La actividad de estas asociaciones está generando debate, pero salvo la modificación del PGOU que se ganó en los tribunales poco se sabe en 2015 de lo que finalmente será la intervención en el barrio y si incorporará los deseos y peticiones de los 452 residentes y las asociaciones vecinales de barrios cercanos.

El 25 de octubre de 2014 se puso la primera piedra del puente Frank Gehry que une Deusto con la futura isla de Zorrozaurre³⁸⁹; por otra parte, las obras de apertura del Canal, que estaba previsto finalizar en septiembre de 2015, están en marcha y siguen en 2016.

En enero de 2015 se han aprobado modificaciones del Plan Especial de Ordenación Urbana y en diciembre del mismo año se ha aprobado el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 1 de la Actuación Integrada 1³⁹⁰.



Imagen 14: Vistas obras del canal Zorrozaurre
Fuente: elaboración propia, Febrero 2015

Adjuntamos imágenes del desarrollo, tomadas en febrero de 2015 y en mayo de 2016, respectivamente. El desalojo de las empresas ha sido rápido, así como la construcción del puente Frank Gehry. La Junta de Concertación indemnizará a las empresas que deben abandonar la zona y a los propietarios que renuncian a sus parcelas.

El proyecto del Canal de Deusto sirve para aumentar la capacidad hidráulica de la ría y evitar posibles peligros de inundaciones en el barrio y para iniciar la regeneración urbana de Zorrozaurre. La longitud es de unos 451 m y el ancho del mismo, unos 75 m, con una profundidad media de unos 5,25 m³⁹¹. El presupuesto

³⁸⁹<http://www.zorrotzaurre.com/Modulos/Noticia/Noticia.aspx?CodNoticia=141>, búsqueda de 7/12/2014.

³⁹⁰

<http://www.zorrotzaurre.com/Modulos/Planeamiento/Planeamiento.aspx?CodModulo=35>, búsqueda de 28/2/2016.

³⁹¹ <http://www.zorrotzaurre.com/Modulos/Mapa/Mapa.aspx>, búsqueda de 28/2/2016.

es de 20,9 Millones € y el plazo de ejecución es de 16 meses, según indica el cartel puesto en la obra.



Imagen 15: Vista obras del canal Zorrozaurre
Fuente: elaboración propia, Mayo 2016



Imagen 16: Puente Frank Gehry en Zorrozaurre
Fuente: elaboración propia, Mayo 2016



Imagen 17: Obras del Canal Zorrozaurre desde el Puente Frank Gehry
Fuente: elaboración propia, Mayo 2016

Conclusión

La transformación de Bilbao como ciudad —que se ha producido realmente y con un resultado, en mi opinión, muy bueno— se ha hecho sin contar con los ciudadanos.

La intervención es considerada en la literatura científica como un modelo a seguir (Plaza, Haarich 2009, Leira 2003, Sudjic 2002, Masboungi 2001, Crawford 2001, Rodríguez, Martínez 2001), aunque tiene bastantes críticos (Mas Serra 2011a, Lorente Bilbao et al. 2009, Cenicacelaya 2003, Esteban 1999, Gómez 1998) y otros que consideran el éxito relativo (Urrutia 2003), por citar sólo algunos nombres.

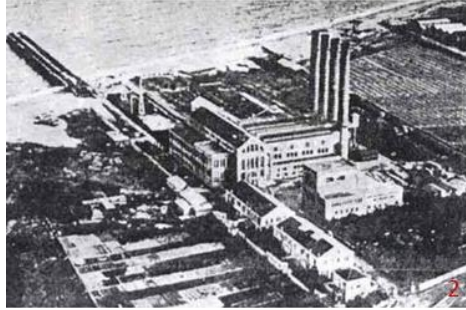
Resumiendo la actuación de regeneración urbana de Bilbao, se podría decir que entre los aciertos se cuentan: la financiación equilibrada, la oportunidad del museo como catalizador, la renovación del parque de viviendas y la gestión eficaz con dos buenos instrumentos: Bilbao Ría 2000 y Bilbao Metrópoli 30. Entre los errores, la falta de incorporación de criterios de sostenibilidad en el planteamiento (entre otras cosas, la regeneración ha sido más bien física que social o económica), el no involucrar al sector privado y, finalmente, no buscar la aportación de los ciudadanos.

Me parece que el resultado de la regeneración ha sido positivo en términos globales; difícil de replicar porque se ha dado en una coyuntura económica favorable que ha permitido regenerar destinando mucho a viviendas que se han podido vender; pero insuficiente en cuanto a la aportación de los ciudadanos y a la cohesión social conseguida.

El plan de regeneración de la ciudad sigue en marcha, por ejemplo en Zorrozaurre. En este plan ya se ha incorporado en cierta manera la participación ciudadana y se ha previsto con criterios medioambientales.



1



2



3



4

Barrio La Mina



5



6



7

5.2 La Mina (Sant Adrià de Besòs. España)

Barcelona es un ejemplo clave de lo que el *European Institute for Urban Affairs*, llamaba en 2007³⁹², el paso del “*renacimiento urbano*” a la “*competitividad de la ciudad*”, a través de los siguientes conductores: innovación en procesos y productos; economía diversificada; gente bien preparada; conectividad y comunicaciones; calidad del lugar y capacidad estratégica.

Siguiendo a Colantiono y Dixon (2011:4-5), en los años 90, la estrategia de la ciudad estaba basada en la regeneración urbana enfocada a las infraestructuras, el medioambiente físico, el centro de la ciudad, el frente marítimo y proyectos clave como la preparación para las Olimpiadas. Actualmente, la ciudad ha puesto el foco en la promoción del sector del conocimiento, y ha desarrollado una base más fuerte de innovación que pueda llevar a la creación de empleo.

Uno de los ejemplos de regeneración para el sector del conocimiento sería el plan @22 y otro de los ejemplos más estudiados en la regeneración urbana sostenible (con medidas de formación profesional, inserción socio-laboral, cohesión etc.) es el Plan de Transformación del Barrio La Mina, en el municipio colindante a Barcelona de Sant Adrià de Besòs. No en vano, el Plan ha sido ganador de múltiples premios:

Año	Entidad	Premio	Descripción
2006	ONU-Habitat	Premio DUBAI	Buena práctica
2006	Ministerio de Vivienda	Premio Nacional de Urbanismo	Por el carácter integrado
2008	Instituto Oxford Brookes para el desarrollo Sostenible.	Buena práctica	Por la sostenibilidad social
2009	Fondo Social Europeo	Buena práctica	Por itinerarios de formación e inserción adaptados a grupos
2010	Consejo Europeo de Urbanistas	Premio Europeo de Urbanismo	Por el Plan de acción social
2010	ONU-Habitat	Premio DUBAI	Mejor práctica

Tabla 35: Premios obtenidos por el Plan de Transformación de La Mina

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Consorci del Barri La Mina 2012)

³⁹² EUROPEAN INSTITUTE FOR URBAN AFFAIRS (eds) (2007). *The COMPETE Network: Final Report-Messages for Competitive European Cities*. European Institute for Urban Affairs, Liverpool.

El Plan ha sido financiado en un 7% por distintos Fondos de la Unión Europea: El Fondo Social Europeo (desde 2003); el FEDER a través de la convocatoria URBAN II (desde 2000) y Programa Integrado de Regeneración Urbana (desde 2007). La integración en la escena europea también se manifiesta en que ha participado en la red REGENERA de URBACT (desde 2004), la red *Eurocities* (2005) y en la elaboración de la “Guía de buenas prácticas para la inclusión social del pueblo gitano en Europa” dentro del Proyecto europeo ROMAIN, en 2008.

Además, el Consorcio junto a otras entidades del barrio ha recibido otros galardones: en 2005, el Premio Josep María Rueda, de la Diputación de Barcelona, por los procesos participativos del proyecto colectivo “*La Mina arriba al Mar*” de decoración del primer tranvía de la nueva Rambla; en 2007, el Premio Ignasi Lecea de la Universitat de Barcelona, que reconoce la integración del arte público en la regeneración urbana y se fijó especialmente en el concurso de La Mina para seleccionar una escultura y el pavimento de la nueva Rambla; y, finalmente, en 2011, el Espacio Cultural Font de la Mina obtiene la mención especial en la XI Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo.

El Plan de Transformación de La Mina ha sido estudiado por muchos autores (Remesar, Vidal 2006, Gallegos et al. 2009, Majoor 2009, Pérez Bou 2010, Sanna, Colantonio 2011, Colantonio, Dixon 2011, Velázquez, Verdaguer 2011, Díaz et al. 2012, Idrovo Alvarado 2013, Montesinos i Ciuró et al. 2014), entre otros. Por tanto, me remito a lo ya publicado en cuanto al proyecto de regeneración urbana y centro el estudio en una breve introducción, el plan de participación ciudadana, los resultados y la conclusión.

1. Introducción

El Barrio de La Mina está situado en el municipio de Sant Adrià de Besòs, al noreste de Barcelona y en su área metropolitana. Sant Adrià cuenta con más de 35.000 habitantes y una superficie de 3,8 km cuadrados³⁹³. Siendo uno de los municipios más pequeños de la zona, acogió una buena parte de las infraestructuras territoriales que otros pueblos vecinos no querían y a la población que dejó el chabolismo en los años 60 y 70 del siglo XX (Ricart Ulldemolins 2009). Entre ellas, la industria eléctrica La Catalana desde principios de siglo y, posteriormente, FECSA (en el límite del municipio con el mar) y el almacén de carbón junto a la carretera de Mataró hacia el Campo de la Bota, también llamada carretera Negra. Ambas instalaciones dieron origen a los

³⁹³ Datos del Instituto Catalán de Estadística a 2015, <http://www.idescat.cat/emex/?id=081944&lang=es>, búsqueda de 31/01/2016.

primeros asentamientos urbanos en esa zona de marjal —que se secó en 1863—, con viviendas en planta baja o planta baja más 2-3 alturas.

En los años 20-30 del siglo pasado, el Ayuntamiento de Sant Adrià hizo un plan urbanístico del área, Plan Maymó, con una trama tipo ciudad jardín, pero después de la guerra civil se paralizó, dando lugar a una calificación de los terrenos de La Mina como “*zona residencial urbana intensiva de bloques aislados*”³⁹⁴.

A Barcelona habían llegado en los años 50-60 inmigrantes de muchas regiones de España, por las posibilidades de empleo y se habían ido asentando en chabolas autoconstruidas. En 1961 el gobierno estatal diseña un “Plan de Supresión del Barraquismo”, que articula polígonos de vivienda social a través del Patronato Municipal de la Vivienda.

El barrio comenzó a desarrollarse en 1967, mediante un Plan Parcial de la Comisaría de Urbanismo de Barcelona, en una superficie de 17 hectáreas donde, entre 1969 y 1970 se construyó el primer sector, La Mina Vella, con 850 viviendas repartidas en trece bloques de cinco alturas. Entre 1972 y 1974 se realizó la segunda fase, La Mina Nova, con 1.871 viviendas más, en siete largos bloques lineales: uno de doce alturas, uno de siete y cinco de diez. Se trataba de un barrio bien construido, en el que nunca han tenido problemas estructurales, pero gravemente desurbanizado³⁹⁵.

Con esto, la población del barrio alcanzó los 15.133 habitantes (Velázquez, Verdaguer 2011:83), con una ocupación media de 5,6 personas por vivienda —frente al 3,3 de Barcelona (Ricart Ulldemolins 2009:250)—. Procedían de más de 262 municipios y de las chabolas del Campo de la Bota, ocupadas en un 30% por población de raza gitana.

³⁹⁴ Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona. Ley de 3 de diciembre de 1953, citado en (Ricart Ulldemolins 2009:246).

³⁹⁵ Hay partidarios y detractores del planteamiento. El alcalde de Barcelona en esa época, Josep M. Porcioles quería hacer de Barcelona una ciudad equiparable a Madrid en tamaño y crecimiento (zonas de expansión, nuevas infraestructuras, etc.) y eso estimuló a muchos ciudadanos. Entendía los polígonos grandes con una buena realización constructiva como un modo de validar la gestión municipal; pero aunque trataba de integrar residencia, equipamientos y zonas verdes, la realidad es que se construyeron viviendas prescindiendo del resto. La falta de urbanización, equipamientos, la ubicación en la periferia y la falta de infraestructuras de conexión los hacen problemáticos desde el principio (Domingo, Bonet 1998:38-41).

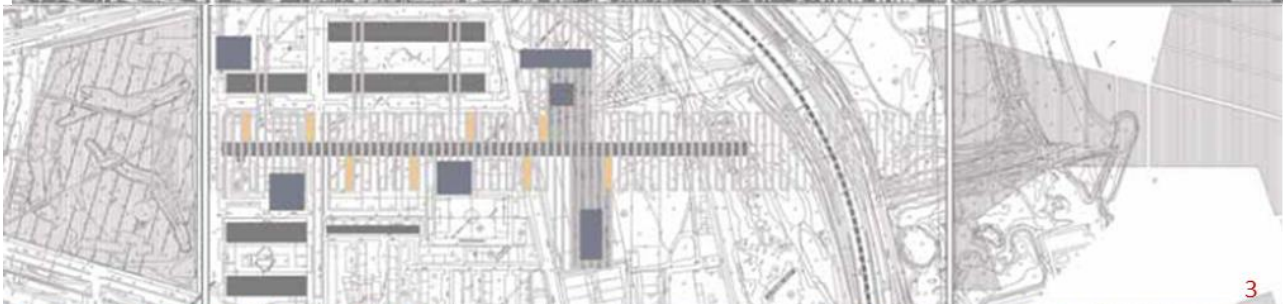


- | | |
|-----------------------------------|--|
| 1 Poliesportiu | 8 Església catòlica / activitats socioeducatives |
| 2 Equipament docent/cultural | 9 Centre d'Atenció Primària |
| 3 Església evangèlica | 10 Hotel |
| 4 Comissaria de Mossos d'Esquadra | 11 Institut de secundària |
| 5 Biblioteca / centre cultural | 12 Equipament docent |
| 6 Equipament cultural | 13 Equipament docent / assistencial |
| 7 Escola primària | |

1



2



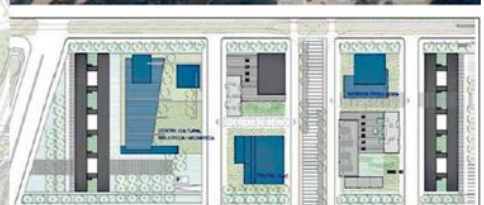
3



6

4

5



El objetivo era sacar esos lugares y comunidades conflictivos de la ciudad, con sus problemas de exclusión, marginalidad y delincuencia. Esto, sin embargo, dio lugar a una alta concentración de actividades ilegales y pérdida de la cohesión de la comunidad en el área. En el año 2000, se estableció un consorcio de administraciones públicas y departamentos para regenerar el área con fondos de la UE y las oportunidades de desarrollo que habían provocado la expansión de Barcelona hacia el este, a partir de los Juegos Olímpicos de 1992 (Colantonio, Dixon 2011:13).

En los años 80 y 90 hubo gran presión por parte de los vecinos para conseguir mejoras³⁹⁶: se percibía que se invertía en el barrio en la misma medida que en otros, pero de manera descoordinada, puntual y cortoplacista, que tampoco resolvía la conflictividad y los otros problemas sociales. Las rondas de 1992 facilitaron las comunicaciones y el Fórum de las Culturas de 2004 fue el detonante para la activación de la actuación en La Mina desde 1996, al derribar las antiguas edificaciones industriales y plantear un acercamiento de La Mina al mar, con el proyecto de creación de un parque fluvial navegable en su tramo inicial y una demolición parcial de La Mina Nova.

Finalmente, en el año 2000 se presenta el Plan de Transformación de la Mina, que pretendía generar un proyecto global y un acuerdo de todas las instituciones que fuese capaz de generar intervenciones y actuaciones en todos los ámbitos que configuran la vida de un barrio: condiciones de habitabilidad, vida comunitaria y convivencia, con la finalidad de fortalecer la comunidad a medio y a largo plazo y su plena normalidad como barrio de Sant Adrià de Besòs y de Cataluña³⁹⁷.

El Plan, que sigue el proyecto de los arquitectos Sebastià Jornet, Carlos Llop y Joan Enric Pastor (Jornet et al. 2008), tiene como organismo responsable al Consorcio del Barrio de La Mina, constituido el 13 de junio de 2000 e integrado por la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, el Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona. El Consorcio se pensó inicialmente para el periodo 2000-2010, pero la crisis económica hizo que se prorrogara hasta el 2015 en que estaba prácticamente terminado³⁹⁸.

La estrategia del PERM (Plan especial de reordenación y mejora del barrio) está basada en el intercambio, la centralidad y la diversidad, como se señala en la

³⁹⁶ Se consiguió el Parc del Besòs de Piñón-Viaplana (1986), el Puente de Moura (1992) y un Centro de Atención Primaria, pero poco más.

³⁹⁷ <http://www.barrimina.cat/cast/index.php/plan-de-transformaciainmenu-39>, búsqueda de 31/01/2016.

³⁹⁸ Falta terminar el nuevo campus de la UPC y la construcción y venta de muchos pisos nuevos.

Introducción del Plan de Transformación: *“apostar fuertemente por la conexión entre barrio y entorno, no sólo en continuidades viarias, sino potenciando usos y localizaciones que generen intercambio entre ellos. Configurar un espacio central de barrio, un lugar de máxima intensidad de renovación física y de acumulación de nueva construcción y actividad (...), que consiga la soldadura entre las dos estructuras autónomas que han acabado siendo La Mina Vella y La Mina Nova. Fomentar la diversidad física, social y económica: superar la rigidez de una estructura urbana y social consolidada pero con posibilidades para desarrollar una renovación de población y actividades sobre sí misma”³⁹⁹.*

Se materializa, fundamentalmente, en una nueva cremallera urbana central del barrio (la Rambla), de 40 m de ancho y 580 m de largo por donde pasa el tranvía. Arranca en el Parc del Besòs hasta llegar al nuevo campus Diagonal-Besòs de la UPC, de momento abruptamente —al parking—, sin conectar todavía con el puerto deportivo del Fórum. Sobre este nuevo eje se construyen los equipamientos y más viviendas para favorecer la diversidad poblacional y sociológica.

El plan responde a tres estudios preliminares:

a. Diagnóstico de base social y antropológica: se entrevistó casa por casa, bloque por bloque a los vecinos, identificando niveles de degradación: delincuencia, comportamiento antisocial, maltrato, desempleo, drogas. El bloque más conflictivo era Venus, en la Mina Nova, a causa de la droga. Como este tema es el más corrosivo del barrio, se decide que el tratamiento de la delincuencia va a ser el punto cero de la operación del Plan de Acción Social, que de por sí es muy complejo⁴⁰⁰.

b. Diagnóstico de los edificios: La estructura estaba en perfecto estado. No había problema para dividir transversalmente algunos edificios de la Mina Nova, demasiado largos. Las viviendas tenían unos 63 m² útiles y 3 habitaciones.

c. Diagnóstico urbano: con algunos elementos clave:

c.1. Localización: nueva centralidad estratégica del barrio, por la proximidad a la intervención de Forum 2004 y Poblenou.

³⁹⁹ Plan de Transformación de La Mina, 02. Introducción, p.1. Citado en (Velázquez, Verdaguer 2011:98).

⁴⁰⁰ Desde los años 80, además de los consumidores de heroína, se habían asentado en el barrio grupos organizados en el negocio de la droga, que aprovecharon los procesos de transmisión de vivienda pública al margen del control de la administración para instalarse allí, contribuyendo a enrarecer el clima de convivencia (Consorti del Barri La Mina 2008:8).

c.2. Diversidad social: uno de los problemas es la excesiva homogeneidad de la población. Según recoge uno de los arquitectos, Jornet, alguien lo había expresado de forma poco académica, pero gráfica: “En La Mina no sobra nadie, si acaso faltan pijos”(Velázquez, Verdaguer 2011:91).

c.3.Densidad de vivienda: Es adecuada: 134 viviendas por hectárea. Hay problemas de congestión en los bloques de la Mina Nova porque cada portal sirve a 80 viviendas, y en los de cinco plantas de la Mina Vella se evidencia la incomodidad de no disponer de ascensor.

c.4. Comercio: el comercio es de primera necesidad y sin mezcla de usos; además, transcurre en plantas bajas de edificios pero no a nivel de calle, sino de callejón en los espacios interiores entre los bloques.

c.5. Equipamientos: el barrio está bien equipado para los 12.000 residentes, pero tiene proyección exclusivamente local: los equipamientos (a excepción del Centro de Atención Primaria) no están pensados para servir a otros barrios o localidades cercanas. Además, a veces están infrutilizados: por ejemplo, la escuela de primaria tiene pocos alumnos por la conflictividad; muchos niños y niñas del barrio prefieren ir a otras más alejadas.

La posición central de los equipamientos grandes contribuye a crear más distancia entre las dos partes del barrio La Mina Vella y La Mina Nova.

c.6. Suelo industrial: se catalogaron 40 actividades industriales, más de almacenaje y distribución que producción. El uso industrial tiene un nivel de compatibilidad con las actividades residenciales muy bajo (Velázquez, Verdaguer 2011:93).

c.7. Proporción entre suelo libre y edificado: como postulaba Le Corbusier y otros arquitectos del Movimiento Moderno y estaba de moda en la época, la proporción es del 75% y 25% respectivamente. En los años 80 se diseñó el Parque del Besós al norte del barrio con idea de articular ese espacio verde con el parque fluvial y el frente marítimo, pero el uso posterior no ha sido el esperado (el tráfico y consumo de droga en el parque lo ha hecho inseguro y poco transitable para niños y familias).

c.8. Aparcamientos: no había plazas subterráneas ni espacios regulados para ese fin, con lo que la presencia del coche en superficie era mucha.

En resumen, la transformación preveía el derribo del bloque Venus con 240 viviendas, el corte transversal de tres bloques de La Mina Nova con una pérdida de 110 viviendas, la construcción de 402 viviendas protegidas en reemplazo y 723 viviendas de régimen libre para ayudar a financiar la operación y aportar

diversidad social. Se rehabilitan viviendas con ascensores, mejora de los vestíbulos y escaleras; se actúa en el espacio público entre bloques; se añade diversidad tipológica y funcional con las manzanas de nueva vivienda y usos comerciales en planta baja y, finalmente, se prevén equipamientos de escala superior al barrio, incluso metropolitana.

El Plan de Transformación del barrio es novedoso sobre todo por el peso de la participación ciudadana⁴⁰¹, dentro de un plan más ambicioso: el Plan de Actuación Social, cuyo seguimiento se encarga a la Universidad Autónoma de Barcelona.

2. Plan de Participación ciudadana

El Plan de Actuación Social se dirige a siete líneas de actuación, con objetivos claros en cada una de ellas, extraídos a partir del diagnóstico inicial:

	Línea de actuación	Objetivos propuestos
1	Formación e inserción sociolaboral	Se pretende una formación integrada y crear oportunidades de acceso al empleo.
2	Conciliación de la vida familiar y laboral	Atención preferente a jóvenes y mujeres.
3	Desarrollo económico local	Apoyo al tejido comercial, regularización de la venta ambulante e impulso de nuevas actividades económicas
4	Participación y desarrollo comunitario	Recuperar y fortalecer el tejido vecinal; establecer el proceso de desarrollo comunitario implicando al nivel vecinal, a los técnicos y a las instituciones
5	Mejora de la convivencia y el civismo	Lucha contra el incivismo y búsqueda de la cohesión en los bloques de gran escala
6	Apoyo social y educativo	Con educación formal y no formal y consolidación de los proyectos del barrio
7	Espacio público y civismo	Fomento de la mejora del entorno urbano y del sentido de pertenencia de los vecinos al barrio

Tabla 36: Líneas de actuación del Plan de Actuación Social de La Mina
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consorcio.

La financiación del proyecto de Regeneración de La Mina en la fase 2000-2015, canalizada a través del Consorcio, ha ascendido a 227,47 millones €, apoyándose en distintas fuentes: las administraciones consorciadas (32,66% en forma de aportaciones directas; 1,49% en subvenciones y 10,11% en aportaciones de suelo); fondos europeos FSE y FEDER URBAN (un 6,75%); la comercialización de viviendas de protección oficial (3,65%); otros ingresos por valor de 1,69%; las

⁴⁰¹ Es importante valorar que el Plan se redacta conforme a la Ley de 2001, anterior a la Ley de Barrios de 2004 y a la Ley de Urbanismo 305/2006 de la Generalitat de Catalunya, que ya exigen la participación ciudadana.

cuotas urbanísticas generadas a través de los procesos de reparcelación (23,42%) y un préstamo hipotecario no previsto inicialmente por valor de 46 millones € (20,22%), al haber coincidido el final del proyecto inicial con la crisis económica y la incapacidad de subastar el suelo para la nueva vivienda, de la que se pretendía conseguir unos 50 millones €⁴⁰².

La inversión en el Plan de Actuación Social en ese mismo periodo, ha sido de 144,18 millones €, un 64,66% del total. De éstos, 33,61 millones €, es decir, más de un 15% del presupuesto total de la regeneración se han destinado a programas sociales, y el casi 50% restante a la mejora “física”: rehabilitación de edificios, espacios públicos, construcción de equipamientos, urbanización, etc.⁴⁰³ Y en los últimos años, 2013, 2014, el presupuesto para actividades de participación y desarrollo comunitario ha sido de 38.526,92 € anuales (Consorti del Barri La Mina 2014:16).

Este marco económico da idea del compromiso con la vertiente social de esta regeneración. La tarea del Consorci y de las asociaciones que trabajan en el barrio se orienta a la motivación y a la provisión de herramientas para que todos los que quieran puedan participar de manera activa en la vida colectiva (Consorti del Barri La Mina 2008:25).

De hecho, en el barrio ha existido un fuerte tejido asociativo desde los comienzos. Se ha pasado de los movimientos sociales urbanos de los años 70⁴⁰⁴, de los que se ha hablado anteriormente, a las protestas vecinales organizadas y ciclos de lucha en los años 80 y 90 por la delincuencia, el incivismo y el abuso de poder de las mafias de la droga, que acababan con la seguridad del resto de los vecinos (Velázquez, Verdaguer 2011:87), hasta las asociaciones de vecinos, de mujeres, de gitanos y la plataforma de vecinos y entidades del barrio —que agrupa a varias de ellas—, actualmente.

⁴⁰² Datos extraídos de <http://www.barrimina.org/index.php/pla-de-transformaciinmenu-46/fonts-de-finament-mainmenu-48>. De hecho, en 2015 es la primera vez que se obtienen ingresos por la subasta de suelo: 3,3 millones € a 30 de septiembre, según los datos del Estado de Ejecución del Presupuesto en <http://www.barrimina.org/transparencia/EstatExecucio30092015.pdf>. Ambas búsquedas de 3/04/2016.

⁴⁰³ Datos extraídos de <http://www.barrimina.org/index.php/pla-de-transformaciinmenu-46>, búsqueda de 3/04/2016.

⁴⁰⁴ En Barcelona, la respuesta a la conflictividad urbana se canaliza a partir de los años setenta principalmente a través de las asociaciones de vecinos, con el soporte de algunos colegios profesionales, la prensa y otras entidades ciudadanas (Domingo, Bonet 1998:61).

El Plan de Participación y Desarrollo comunitario (Línea 4 del Plan de Acción Social) cuenta con cuatro instrumentos (Consorti del Barri La Mina 2008:26):

1. El consejo de participación: reúne a vecinos, técnicos, representantes de entidades y representantes políticos. Debate temas concretos, da orientaciones para mejorar la transformación, recogiendo sugerencias, propuestas, ideas, etc.
2. Secretariado: está formado por un/a representante de cada área de trabajo (socioeducativo, sociolaboral, espacio público y vivienda). Su misión es garantizar que cada área tenga una visión global del proceso. Hace de enlace de las directrices del consejo de participación con el resto.
3. Equipo técnico comunitario: Lo forman la Plataforma de entidades y vecinos, el Ayuntamiento de Sant Adrià y el Consorti. Su tarea es que las entidades fomenten el trabajo conjunto.
4. Comisiones y mesas sectoriales: en las que se reúnen los profesionales de distintos servicios (sociales, sanitarios, educativos, policiales y equipos de trabajo de proyectos específicos) con los representantes de los vecinos para coordinar el trabajo del día a día.

La participación se ha dado desde la fase previa de elaboración del PERM, que ya tuvo en cuenta a los ciudadanos a través de un procedimiento de información pública para la aprobación del avance del plan, una exposición interactiva para presentar el proyecto y reuniones sectoriales con los colectivos afectados. La versión definitiva del PERM se enriqueció con algunas de esas sugerencias: revisar la ubicación definitiva de los equipamientos, reevaluar el corte de los grandes bloques y sus alternativas, reducción de alturas de los nuevos edificios, etc.

El proceso ha sido dinamizado por dos técnicos que han ido articulando actividades y dando soporte a las distintas asociaciones. Además, se ha procurado informar a los vecinos para fomentar su implicación y un cierto orgullo de pertenencia al barrio; y a la prensa, para tratar de combatir la imagen negativa que se transmitía. La emisora local Radio La Mina ha ayudado a estas acciones.

Junto a la comunicación, se han implementado planes de sensibilización y cuidado del entorno: desde reducir el conflicto entre vecinos, hasta velar por los elementos comunes y las escaleras de los edificios⁴⁰⁵, pasando por el cuidado de las zonas públicas o del medioambiente⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Por ejemplo, evitar que se hicieran fogatas en los corredores.

⁴⁰⁶ Se ha puesto en marcha un Centro de Orientación Medioambiental (COMA) para facilitar la información sobre la recogida selectiva de basuras, la gestión de residuos y fomentar buenas prácticas.

ME HE ASOCIADO A UN GRUPO DE MUJERES
PARA DAR A MIS VECINOS

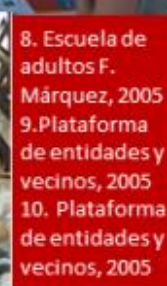
Tiempo libre y ganas de trabajar por el
barrio (Abuelita barrio)

Hay que ir en todo lo que se pueda y hacer por
la comunidad se debe lo se puede en el barrio
ayudar con vecinos para mejorar la calidad de
vida con vecinos para concienciarlos con los temas

Me colabora para que la transformación sea más
participativa, participativa y participativa.
La transformación las soluciones mejores
que las administraciones podamos hacer.
Participación en todo lo que sea beneficioso 1



1. Propuestas del Taller Adrianas, 2003
2. Asociación de vecinos, 2005
3. Grupo de mujeres Iris, 2004
4. Semana Cultural, 2005
5. Asociación Adrianas, 2005
6. Bicicletada popular, 2005
7. 2º ESO IES Fòrum 2004, curso 2004-2005



8. Escuela de adultos F. Márquez, 2005
9. Plataforma de entidades y vecinos, 2005
10. Plataforma de entidades y vecinos, 2005



11. Mossos d'Esquadra, 2005
12. Escuela de adultos F. Márquez, 2005
13. Escuela de adultos F. Márquez, 2005
14. Asociación Adrianas, 2003
15. Profesionales y vecinos, 2003
16. 2º-3º ESO IES Fòrum 2004, curso 2002-2003



Participantes en
Cartografías La Mina

Además, se encargó a la Universidad de Barcelona el Plan de Acción de Barrio en el ámbito del espacio público y el civismo, para fomentar la participación en el urbanismo de pequeña escala.

El plan del espacio público está perfectamente detallado en una tesis doctoral (Ricart Ulldemolins 2009) y en la web que digitaliza toda la documentación generada durante el proceso de participación “Cartografies de La Mina”: <http://www.ub.edu/escult/mina>.

Fase	Fecha	Objetivo	Participantes	Metodología
I	2002-2003	Entender las distintas miradas del barrio	Jóvenes del IES, asociaciones de mujeres, profesionales y vecinos	CP Boxes
	Enero 2004	Generar debate sobre el espacio público, a partir de lo anterior	350 personas: vecinos, alumnos del IES, de la Escuela de Adultos y de San Egidio	Exposición de las 7 líneas de trabajo ⁴⁰⁷ ; visita virtual a la Rambla; Fotomatón; Yo propongo
Inter	Finales 2004	Interrogantes	Todos los vecinos	Exposición de los 12 interrogantes más comunes sobre el Plan
II	2004-2005	Recoger la información de los vecinos para elaborar un documento	Alumnos del IES, Mossos d’Esquadra, Asociaciones de Mujeres, Plataforma de Vecinos y Entidades, Escuela de adultos y resto de vecinos	Talleres, Semana Cultural, Fiesta del Deporte, Reportaje gráfico
	2006	Documento de síntesis	Equipo de investigación Polis	Elaboración del Plan de Acciones de Barrio en el Espacio Público

Tabla 37: Fases del proceso de participación Cartografies de La Mina

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de www.ub.edu/escult/mina.

Hay experiencias, p.ej. el taller con la Asociación de mujeres Adrianas, en que se preguntan muchas cosas: qué crees que puedes aportar la regeneración, a nivel de implicación ciudadana, de comportamiento individual y de capacidad profesional; qué esperas del barrio La Mina.

Las respuestas dan idea del punto de partida de la intervención: “que deje de ser el agujero negro actual”; “que se entusiasme ante un proyecto común”; “más cooperación entre todas las administraciones y las personas”; “que la gente no ensucie”; “que sea más humanitario: que no quiten los mossos d’esquadra”; “que los indeseables no tengan cabida entre nosotros”; “que todos sus habitantes se sientan orgullosos del barrio”; “que eliminen las ventas de lo robado que le da muy mala imagen al barrio”; “quiero una barriada que pueda traer a un amigo sin

⁴⁰⁷ Son las siguientes: A: vivienda; B: entorno cotidiano; C espacio público y diseño urbano; D: tejido asociativo y equipamientos; E: imagen interna del barrio; F: el barrio y la administración; G. Relaciones externas.

dar rodeos para que no vea nada feo”; “que desaparezca la venta de drogas”, etc. (Ricart Ulldemolins, Remesar 2003).

Es significativa la importancia que han dado los vecinos a la construcción de una comisaría de los *Mossos d’Esquadra* en 2003: se veía como un elemento esencial para mejorar la seguridad del barrio y se ha probado eficaz pues la delincuencia ha bajado al nivel del resto del municipio de Sant Adrià de Besòs (Consorti del Barri La Mina 2008:40).

Entre las preocupaciones de los vecinos con respecto a la vivienda: querrían que llegara más gente al barrio pero que no se tuviera que ir nadie; no eran partidarios del derribo de bloques; la necesidad de ascensores, la preocupación por el tipo de personas que comprarían las nuevas viviendas. Con respecto al entorno cotidiano, hay unanimidad en las principales lacras: la droga, la inseguridad y la suciedad⁴⁰⁸. En general, se percibe una mala imagen interna del barrio y con poca esperanza en el futuro por el incivismo, el bajo nivel educativo, el paro. Esta imagen interna se traslada a las relaciones externas. No hay mezcla social ni de usos.

3. Resultados

a. La mejora urbanística y la implicación continua de los vecinos ha conseguido reforzar la cohesión y el sentido de pertenencia al barrio.

Un dato significativo es que en el año 1998, la mitad de las viviendas no pagaban las cuotas mensuales⁴⁰⁹ y se daban traspasos irregulares. Por contraste, en esta operación de regeneración, los vecinos de la Mina Vella han cofinanciado la instalación de los ascensores, aportando un 20% del coste (unos 2.400 €/vivienda) y es de señalar que no ha habido ningún caso de morosidad (Velázquez, Verdaguer 2011:105). También otros tenían que hacer frente a los gastos derivados de la nueva vivienda de realojo, unos 30.000€ (Velázquez, Verdaguer 2011:108), y el Consorcio facilitó préstamos ventajosos y agilidad en la gestión. En ese sentido, es interesante (habla de la fuerza del sentimiento de comunidad) que los vecinos rechazaron ir a un sorteo para decidir su futura ubicación y pactaron entre ellos sus nuevos destinos.

Se ha empezado a utilizar más el Parc de Besòs, al emplazar allí la *Capsa dels Jocs*: una zona de préstamo de juegos infantiles (Consorti del Barri La Mina 2008:29).

⁴⁰⁸ El edificio Venus concentra la máxima marginalidad, suciedad, “tiran cosas por las ventanas”, como se recoge en la información del Taller Adrianas, etc. Pude comprobarlo en la visita del 17 de marzo de 2016, donde se me echó una botella de agua vacía desde el balcón.

⁴⁰⁹ Cfr. Información Urbanística del Plan PTM, 01-Introducción, p.1.

b. La participación se ha institucionalizado en el proceso de configuración del barrio: desde el Plan de Transformación hasta, por ejemplo, el diseño de una plaza. El diálogo constante de técnicos, vecinos, asociaciones y el consorcio ha llevado a que algunas soluciones sean más del agrado de los usuarios —y posiblemente mejores—, después de las sugerencias emanadas del proceso de participación.

c. Se pretendía que la intervención urbana remediara los problemas físicos pero, sobre todo, los sociales y económicos del barrio. Siguiendo a Idrovo en su trabajo Final de Master, sobre convivencia y seguridad en La Mina, concluyo con ella que *los resultados de la planificación y la arquitectura urbanísticas influyen en la elección de comportamientos, actitudes e incluso la movilidad de las personas, así como en su convivencia, por lo que el urbanismo podría ser usado como una forma efectiva de prevención del delito, pero no es suficiente: primero se deben erradicar problemas sociales de fondo como el tráfico y consumo de droga, la deserción escolar, el incivismo. En el caso de La Mina, después de 15 años y más de 200 millones invertidos, el barrio sigue siendo conflictivo y con graves problemas de convivencia* (Idrovo Alvarado 2013:3).

Por ejemplo, la Rambla de La Mina, que se preveía como elemento articulador, dinamizador por la mezcla de usos (comercios), sigue todavía sin vida. Mientras que la Rambla de Camarón, como señala la misma autora, es la rambla del barrio, la Rambla de La Mina todavía se siente una rambla ajena a los vecinos (Idrovo Alvarado 2013:81).

De hecho, la percepción de los residentes y de las localidades vecinas (empezando por Barcelona), es que La Mina sigue concentrando el tráfico y distribución de droga de la zona. Entre noviembre de 2015 —a raíz de un homicidio— y enero de 2016 se han llevado a cabo las dos fases de la operación Titán contra grupos de traficantes con epicentro en el barrio, por parte de los Mossos d'Esquadra, saldadas con cerca de cien detenciones⁴¹⁰.

Se preveía conseguir una mayor mezcla social por la atracción al barrio de nuevos compradores o inquilinos de las viviendas de renta libre, con un nivel adquisitivo mayor y jóvenes que buscaran la cercanía del nuevo Campus de la UPC. Podría

⁴¹⁰Los días 15 y 23 de noviembre y el 31 de enero; en la primera hubo 300 policías, en la segunda 1.300 Mossos. Del total de detenidos, los 85 de la primera fase no son todos de La Mina; los 20 de la segunda sí. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/operacion-mossos-trafico-drogas-la-mina-sant-marti-badalona-4694420>; <http://www.elmundo.es/cataluna/2016/02/01/56aef97aca474159198b456c.html>; http://noticias.lainformacion.com/espana/27-registros-y-varios-detenedos-en-una-redada-contra-la-droga-en-la-mina_jO4V027P5muWZJPWgtNCP6/; búsquedas de 1/02/2016.

haberse dado el fenómeno de *gentrificación* pero no ha sido ése el problema. Todavía ha llegado poca gente nueva al barrio por coincidir la operación con la crisis económica y se ha retrasado la construcción del campus. En marzo de 2016 está casi terminada la construcción de los edificios del mismo, pero todavía no ha empezado la actividad académica allí. De todos modos, habría que ver más adelante si la llegada de nuevos moradores supone inmediatamente la mezcla social o, sencillamente, se yuxtaponen distintos estilos de vida⁴¹¹.

⁴¹¹ En 2013 había 821 viviendas nuevas vacías (un 22% del total); la población registrada en el barrio en febrero de 2012 ascendía a 9.412 habitantes, 8.466 españoles y 926 extranjeros. De los españoles, el 35% son gitanos (Idrovo Alvarado 2013:97).



Resultados del proceso participativo del diseño de la plaza.

Se valora:

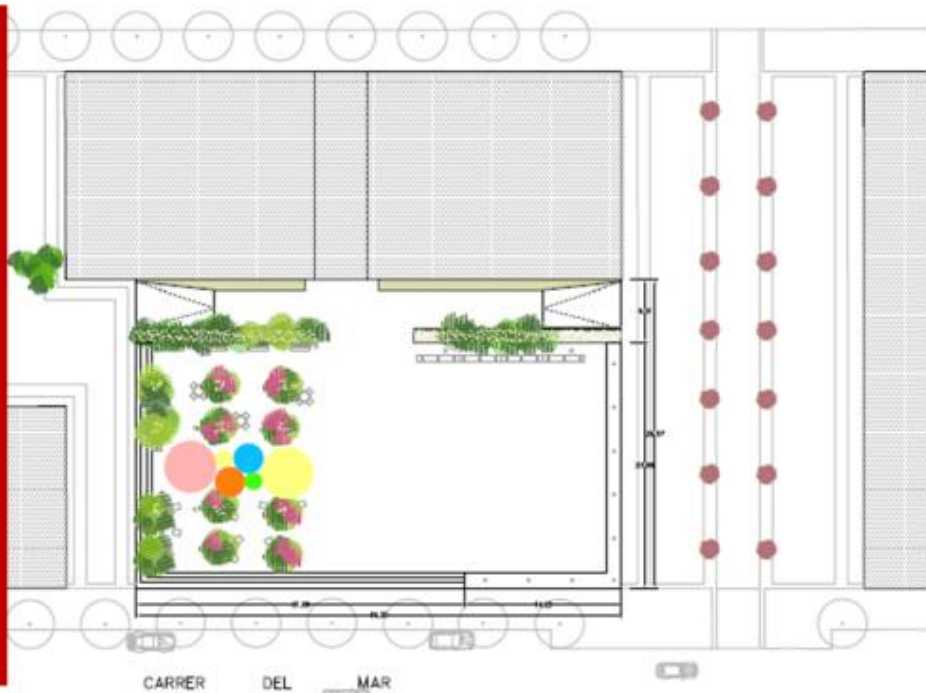
1. Que se haya mantenido la estructura de plataforma elevada con distintos accesos.
2. La variación en el mobiliario con 3 nuevos tipos de bancos y sillas.
3. La zona de juegos de niños y de ejercicios de mayores.
4. La nueva vegetación con árboles de flor y especies mediterráneas.
5. La accesibilidad y movilidad.

Preocupa:

1. El pavimento y su limpieza.
2. Las posibles alergias provocadas por los árboles de flor.
3. El transformador eléctrico.

Se concluye:

1. Se hace una visita con los vecinos a BCN para ver pavimentos y elegir.
2. Se pide estudio de especies arbóreas para valorar alergias.



4. Conclusión

Hay coincidencias con el caso de Bilbao: se plantea en un momento de bonanza económica y se incluye en una intervención de carácter metropolitano ligada al evento Fórum 2004. Las tentativas anteriores no habían dado fruto —agravando el malestar social⁴¹²— y era necesario, al plantear esa zona para el Fórum de las Culturas 2004, incluir ese área en los proyectos y programas de 1996-2000.

En Bilbao se ha explicado el carácter metropolitano y la coincidencia del Guggenheim. Por otra parte, tanto Bilbao como Barcelona, han atraído a estudios de arquitectos de fama internacional: en el caso de Barcelona, los proyectos de Fórum 2004 han sido realizados por Herzog & de Meuron, Josep Lluís Mateo, Ábalos y Herreros, Miralles y Tagliabue, FOA/Teresa Galí, entre otros y también se presentaron otros proyectos, finalmente no realizados, como el Pabellón de la Biodiversidad de MRDV.

Otra coincidencia es la cantidad de fondos de que se dispone, a pesar de lo dicho sobre la fase final en La Mina, diferente del caso de Bilbao. Habitualmente se dice que la operación en Sant Adrià es exitosa pero no replicable porque es cara.

Si se divide la inversión total entre la superficie sobre la que se actúa, 26 hectáreas, el resultado es 858 €/m². Si dividimos entre el número de viviendas previsto en el proyecto, 3.475⁴¹³, la repercusión es de 64.164 €/vivienda.

Los aspectos netamente diferentes en La Mina respecto de Bilbao son el interés por conseguir la sostenibilidad (ambiental, y, sobre todo, económica y social), y la importancia dada a la participación ciudadana en todo el transcurso de la intervención.

Se puede decir que la intervención es casi perfecta desde el punto de vista formal, de proyecto, ejecución: atiende a la sostenibilidad, está bien planteada económicamente, y ha contado con participación e implicación de los ciudadanos, pero se constata que el urbanismo no consigue arreglar por sí solo los problemas de fondo que conducen a la degradación.

De hecho, el barrio sigue estando casi vacío. Apenas se ha intervenido en los edificios más antiguos (Venus, que debía derribarse), los bloques de la calle Marte, que siguen teniendo accesos y vestíbulos muy degradados, como se

⁴¹² De hecho, en la operación urbanística previa a las Olimpiadas de 1992, algún promotor privado propuso la demolición casi completa de los Barrios de La Mina y La Catalana y su sustitución, con lo que el vecindario ya estaba molesto desde entonces (Velázquez, Verdaguer 2011:88).

⁴¹³ 2.350 existentes que se rehabilitarían (otras se demolerían) y 1.125 viviendas nuevas.

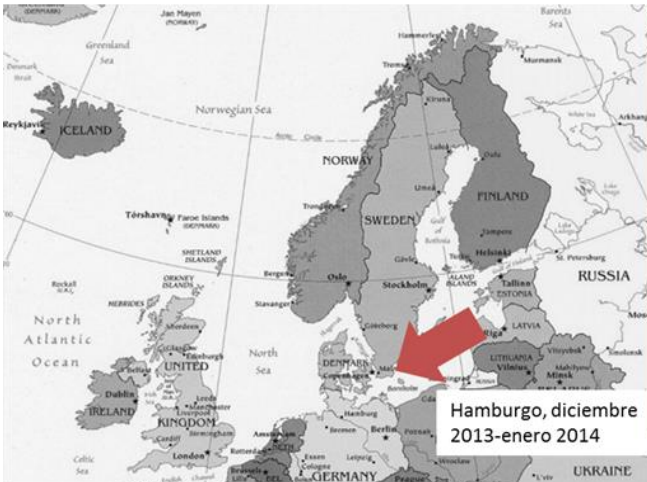
observa en las fotografías siguientes, elaboradas en la visita de marzo de 2016. Los nuevos bloques de viviendas y los espacios públicos son de calidad, pero todavía están apenas habitados, porque hasta octubre de 2015 no empezó el sorteo de las nuevas viviendas de promoción pública, desde la oficina local d'Habitatge. Los antiguos residentes están contentos de la intervención y casi todos los moradores del bloque Venus tienen ya sus viviendas de realojo para proceder al derribo del edificio, en su momento. Los bloques longitudinales de la Rambla Camarón, finalmente no se partirán: la crisis económica puso de manifiesto lo inabordable de esa operación, y están seriamente necesitados de una intervención en las zonas comunes.

Es necesario esperar a que la actuación esté completamente terminada, con la UPC en marcha y un porcentaje mayor de nueva vivienda vendido, para valorar con más objetividad el resultado.







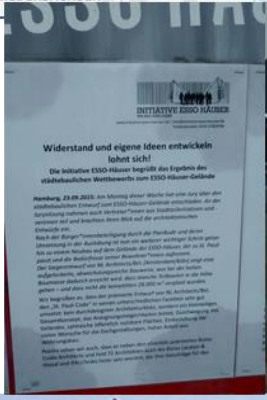


Hamburg, diciembre 2013-enero 2014

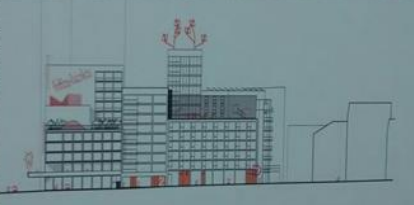


Burgos, enero 2014

Barcelona, mayo 2014



Rote Flora
Casas Esso
Can Vies
Gamonal



5.3 Rote Flora y Esso Häuser (Hamburgo. Alemania)

Hamburgo es una ciudad-estado del norte de Alemania, la segunda más poblada del país, después de Berlín, con unos 1,7 millones de habitantes⁴¹⁴ y una superficie total de 755 km². Su puerto fluvial, a 110 km de la desembocadura del río Elba, es el segundo de Europa —por detrás de Rotterdam— y el noveno del mundo.

Allí se está llevando a cabo una interesante operación de renovación y desarrollo urbano, Hafen City (la ciudad del puerto), en lo que era antiguamente zona de muelles, descarga y almacenamiento. Se mantienen algunos de los típicos edificios de ladrillo rojo entre canales y puentes y, sobre todo, se construyen nuevos edificios de viviendas, oficinas, locales comerciales, equipamientos, se abren plazas, paseos, parques y espacios públicos, etc. Se trata de un área de 157 Ha, que combina usos residenciales, de trabajo, ocio, turismo y comercio minorista: se está creando un nuevo centro de la ciudad en el frente fluvial, en lo que se considera la operación de desarrollo urbano integrado sostenible en el interior de la ciudad, más grande de Europa.



Imagen 18: Vistas de preexistencias en Hafen City, Hamburgo
Fuente: Elaboración propia: Abril 2014

En 1997 se anunció el proyecto y en 1999 se hizo el Masterplan. Se empezaron a construir los edificios en 2001, completando el primero en 2003 y trasladándose los primeros nuevos vecinos en 2005. Desde entonces, se ha revisado el

⁴¹⁴ Datos del Censo de 2011. Extraídos de www.citypopulation.de/Deutschland-Hamburg.html, búsqueda de 2/04/2016.

Masterplan (2010), se ha abierto una nueva estación de metro (2012), se ha inaugurado la Universidad HafenCity (2014), está prevista para enero de 2017 la apertura de la Elbphilharmonie, proyectada por Herzog & de Meuron y se prevé terminar el conjunto hacia el 2025 ó 2030⁴¹⁵.

En marzo de 2016 se han completado 57 proyectos y quedan otros 53 por terminar. La inversión total alcanza casi los 11.000 Millones €: 8.500 Millones € privados y 2.400 Millones € públicos (1.500 Millones € procedentes de la venta de suelo). Se prevé crear hasta 45.000 puestos de trabajo en la zona (actualmente hay 11.000) y un total de entre 6.000 y 7.000 viviendas (entre 1.500 y 2.000 de promoción pública), para unos 14.000 residentes (HafenCity Hamburg 2016:71).



Imagen 19: Hafen City en el borde fluvial de Hamburgo
Fuente: (HafenCity Hamburg 2016:10-11)

⁴¹⁵ Datos extraídos de www.hafencity.com/en/overview/hafencity-development-facts-and-figures.html, búsqueda de 1/04/2016.



Imagen 20: Estado de la construcción en Hafencity⁴¹⁶
Fuente: (Hafencity Hamburg 2016:3-4)

Hamburgo está dividido en 7 distritos que integran 180 barrios. Hafencity, sin embargo, se considera administrativamente un distrito más, que no depende de Hamburg Mitte, como sería lógico por su posición central, sino que se gestiona directamente desde el Ayuntamiento de la Ciudad-Estado. A su vez, Hafencity comprende diez barrios distintos, con gran mezcla de usos, pero cada uno con su carácter propio: el del conocimiento y la tecnología, el de las localizaciones corporativas, el residencial y ecológico, el de la movilidad, el de la diversidad, el creativo y cultural, el comercial, turístico y de grandes cruceros, el del Parque Central, etc.



Imagen 21: Los 10 barrios de Hafencity
Fuente: (Hafencity Hamburg 2016:12-13)

Incluso en un mismo edificio, como es el Elbphilharmonie, en el barrio Sandtorkai/Dalmanndai se da esa mezcla de usos: sobre el antiguo almacén Kaispeicher, los arquitectos suizos han diseñado una enorme vela que se está

⁴¹⁶ Los colores indican el estado de desarrollo en Marzo 2016: desde el morado (finalizado) hasta el amarillo o verde claro en preparación o sin empezar a construir.

convirtiéndose ya en el nuevo icono de la ciudad, con dos auditorios de conciertos, un hotel de 5 estrellas y 45 apartamentos.



Imagen 22: Elbphilharmonie de Herzog & de Meuron
Fuente: Andreas Laible, Hamburger Abendblatt.



Imagen 23: Sección de la Elbphilharmonie
Fuente: Herzog & de Meuron⁴¹⁷

⁴¹⁷ Extraído de <http://www.hamburg.de/kulturbehoerde/elbphilharmonie/>, de 2/04/2016.

Según las fuentes consultadas, en Hafencity no se ha desarrollado un plan de participación ciudadana. Hay un Centro de Información abierto desde el año 2000 en el edificio histórico Kesselhaus, que ofrece datos actualizados, visitas guiadas al distrito, maquetas, exposiciones, conferencias, etc. Se calcula que acuden 200.000 visitantes al año⁴¹⁸. Por otra parte, tampoco considero que sea realmente una operación de regeneración urbana: hay algo de regeneración pero, en su gran mayoría, es nueva construcción y no se produce desplazamiento de residentes o trabajadores, pues ya no estaban ahí.

Coincidiendo en el tiempo con este desarrollo urbano, a escasos 2-3 kilómetros de Hafencity se dan otros ejemplos de regeneración con participación ciudadana, que son los que se estudian aquí: Rote Flora y las casas ESSO. Los instrumentos que utilizan en la participación son diferentes: en el primer caso, se trata de participación a la contra mediante protestas y violencia callejera; en las casas ESSO, los residentes y comerciantes se proponen un plan de colaboración con las autoridades locales, para lograr una solución alternativa a la demolición. El punto común que subyace en ambas peticiones es el rechazo a la *gentrificación*.

En la parte teórica de la tesis se ha hecho una breve referencia a los movimientos sociales urbanos actuales, apoyados en el uso de las TIC. Merece la pena dedicar unas páginas al tema, trayendo a colación varias protestas relacionadas.

En Hamburgo, durante el año 2009, recobraron vigor los movimientos sociales urbanos: se manifestaban en contra de la tendencia a la *gentrificación* en las operaciones de regeneración urbana previstas y la creación, por parte del Senado, de la marca “Hamburgo-Ciudad Creativa”, bajo los lemas: “El éxito económico de las principales ciudades en el futuro depende, sobre todo, de la creatividad de sus habitantes”; “todos están invitados a activar sus diversos talentos y servir como capital humano”⁴¹⁹.

Señalo sólo tres hitos en ese año:

1. Las primeras protestas se dieron en la primavera de 2009, con la movilización de grupos de ciudadanos y artistas contra los planes de demoler las casas Esso en el barrio de Sankt Pauli —barrio de moda de viviendas de jóvenes, trabajadores y zonas comerciales y de ocio, cercano al puerto— para construir un complejo residencial de lujo. Los artistas y otros agentes culturales asumieron un papel

⁴¹⁸ www.hafencity.com/en/infocenter/hafencity-infocenter-kesselhaus.html, búsqueda 02/04/2016.

⁴¹⁹ <https://www.nadir.org/nadir/initiativ/roteflora/texte/unvertraeglich.html>, publicado en febrero 2011, búsqueda 02/04/2016.

principal en la movilización, creando redes locales contra la *gentrificación*, con el lema sarcástico: “*Es regnet Kaviar*” (“Llueve caviar”) (Novy, Colomb 2013:1827).

2. La ocupación de Gängeviertel, un barrio histórico del centro, con una gran concentración de artistas populares. La ciudad había vendido entre 2005 y 2006 la propiedad a un promotor privado danés (*Hanzevast Capital*), para desarrollar un plan que incluía algún tipo de *elitización*: la construcción de oficinas y viviendas de alto nivel, con el consiguiente desplazamiento de muchos de los moradores iniciales. Las protestas callejeras y manifestaciones, que consiguieron apoyo de personalidades culturales e incluso algunos políticos, más la ocupación por parte de unos 200 artistas de algunos edificios, en agosto de 2009, acabaron por obligar a la Ciudad a recomprar la propiedad en diciembre de 2009 por 2,8 M€ más del valor por el que la habían vendido y a cancelar la operación urbanística prevista. A partir de ahí, los moradores de Gängeviertel cooperaron con el Ayuntamiento en el diseño de un nuevo plan, un distrito de uso mixto cultural, que incluyera vivienda y locales de trabajo de renta baja (Novy, Colomb 2013:1824).



Imagen 24: Patio ocupado de Gängeviertel
Fuente: Dirk Reiche, en (Novy, Colomb 2013:1828)

3. La publicación en octubre de 2009 del Manifiesto de artistas, músicos y activistas sociales “No en nuestro nombre”, que atacaba las políticas orientadas a la marca de “Ciudad Creativa”. Paradójicamente, los autores del Manifiesto

representan el público objetivo al que parecían favorecer las políticas: gente educada de clase media, creativos, profesionales del diseño y de la cultura, así como artistas y estudiantes (Novy, Colomb 2013:1817).

Rote Flora (Hamburgo, Alemania)

En diciembre de 2013, se produjeron manifestaciones y revueltas violentas, a partir del plan previsto de demolición del edificio conocido como Rote Flora.

Rote Flora es el caso de un edificio utilizado como “*scene*”⁴²⁰, epicentro de los movimientos sociales de lucha contra los planes de regeneración en la zona, el barrio Schanzenviertel, de Hamburgo (Alemania) con edificios de viviendas de los años 1960-70, donde se asentaron principalmente inmigrantes y estudiantes.

Rote Flora, antiguo teatro construido en 1888, sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial y albergó distintos usos hasta 1987. Se derribó parcialmente en 1988 para construir un teatro musical, pero las protestas ciudadanas lo hicieron imposible. Muchos grupos lo tomaron como okupas. Unos meses después, el ayuntamiento les ofreció el alquiler por seis meses y, desde entonces, se ha convertido en un centro cultural autogestionado.

Ofrece espacio para un variado rango de grupos y actividades: lugar de encuentro de grupos políticos, salas de ensayo para músicos locales, archivo de documentación del movimiento, tienda de reparación de motos, tienda de impresión de tejidos y bar que sirve Vokü⁴²¹, donde pueden relacionarse con otras personas comprometidas con la causa.

Durante la década de los 90, Rote Flora fue el lugar por defecto de los mítines políticos, aunque también era conocido por sus conciertos y fiestas. Los alrededores de Rote Flora también son lugares de okupas, que reúnen una comunidad variada: activistas políticos que tienen ahí su punto de reunión y distribución de propaganda, bar de ambiente gay, cocina comunitaria, cine alternativo sin ánimo de lucro, turcos y kurdos radicales de izquierda, librería, centro anarquista, etc.

⁴²⁰ Los movimientos sociales a veces utilizan el espacio público y, a veces, se identifican con un edificio o espacio concreto que, siguiendo a (Leach, Haunss 2008:4) llamaré “*scene*”: una “escena o escenario” es simultáneamente una red de personas que comparten una identidad común y un conjunto de creencias, valores, normas y convicciones subculturales o contraculturales, además de una red de espacios físicos donde se suelen congregar esos grupos.

⁴²¹ Volksküche: cocina popular que, por 2 ó 3 € el plato, brinda a los activistas una comida congruente con los principios del movimiento: generalmente orgánica, vegana o vegetariana, barata y social.

Se suele decir que los movimientos sociales utilizan un “escenario” cuando las rentas son suficientemente bajas para soportar actividades no comerciales y cuando se puede estar *full-time* comprometido en actividades políticas, porque la regulación social favorece vivir de subsidios.

El “escenario” tiene un potencial de movilización mayor que el “movimiento”, porque favorece el sentido de comunidad con un bajo coste social, atrae a más gente (con actividades, conciertos, fiestas, etc.). De esta manera, facilita el compromiso con el “movimiento”, que tiene un matiz de actividad de riesgo. Por eso, *los “scene” pueden jugar un papel vital en los procesos de los movimientos relacionados con la movilización, la construcción y el mantenimiento de la identidad colectiva, las formas de organización práctica y la duración del movimiento* (Leach, Haunss 2008:20).

Rote Flora es foco de protestas callejeras cada vez que hay algún plan para su renovación. Éstas arreciaron cuando el Ayuntamiento vendió el edificio a un particular, Klaus Martin Kretschmer, en 2001 y quiso desalojar a los okupas, dándoles de plazo hasta el 21 de diciembre de 2013 sin conseguirlo. Unos días antes del vencimiento del plazo y con un nuevo plan de urbanismo para la zona — Sternschanze 7, que incluía la intervención en el edificio— ante la decisión del propietario de desalojar, empezaron los disturbios que se prolongaron hasta el 21 de enero de 2014, forzando al ayuntamiento a cambiar el planeamiento y dejar el edificio fuera de la nueva ordenación, en manos de los activistas⁴²².

Esta protesta⁴²³ tuvo otros dos ejes de movilización: el plan de regeneración urbana de Sankt Pauli, barrio contiguo, promovido por el Ayuntamiento, que pasa por el derribo de las casas Esso —dos edificios de ocho plantas y 110 viviendas construidos a principios de 1960 en serio peligro de derrumbe, a unos veinte minutos andando desde Rote Flora— y la exigencia de solución de la situación de refugiados subsaharianos procedentes de la isla de Lampedusa, con orden de expulsión a sus espaldas.

⁴²² <http://postdigital.es/2014/01/19/victoria-vecinal-hamburgo-rote-flora-continuar-p7169/#>, búsqueda 13/7/2014.

⁴²³ <http://llegalultima.wordpress.com/2014/01/23/hamburgo-el-rote-flora-se-mantiene/>, búsqueda 13/7/2014.



Imagen 25: ¡Refugiados, Casas Esso y Rote Flora permanecen! La ciudad pertenece a todos
Fuente: <http://www.lechatnoiremeutier.antifa-net.fr/tag/contre-les-expulsions/>⁴²⁴

La enorme movilización de jóvenes, con manifestaciones violentas llevaron a las autoridades a establecer “zonas de peligro” desde el 21 de diciembre de 2013 hasta el 13 de enero de 2014, donde se podían llevar a cabo controles policiales. Tanto el ministro del Interior como el alcalde de Hamburgo apoyaron a la policía que denunciaba que desde internet seguían difundándose llamadas a la violencia en contra de las autoridades.



Imagen 26: Disturbios callejeros en Rote Flora, diciembre 2013
Fuente: <http://www.lechatnoiremeutier.antifa-net.fr/tag/contre-les-expulsions/>⁴²⁵

⁴²⁴ Post del 22/12/2013, búsqueda de 13/07/2014.

⁴²⁵ Post de 22/12/2013, búsqueda de 13/07/2014.



Imagen 27: Manifestaciones alrededor de Rote Flora, diciembre 2013

Fuente: Morris Mac Mazten, Reuters, 21/12/2013⁴²⁶

Las protestas fueron numerosas, pero no hay datos que indiquen que las manifestaciones consiguieran influir en la situación de los refugiados o en el plan de regeneración de las viviendas ESSO. El alcalde de Hamburgo, Olaf Scholz, seguía manteniendo alta popularidad después de los días del caos⁴²⁷. En las elecciones de 2015 perdió la mayoría, pero sigue gobernando en coalición con Los Verdes.

Sin embargo, como consecuencia de las protestas, la ciudad se planteó recomprar Rote Flora al particular, Klaus Martin Kretschmer, por 1,1 Millones €⁴²⁸ en febrero de 2014. El propietario no aceptó. Finalmente, logró recomprarla el 31 de octubre de 2014, por 820.000 €, a través de la Fundación Municipal Lawaetz, que promueve y apoya la capacidad de auto-organización local.

El Senado de la Ciudad-Estado decidió que la futura gestión del edificio no llevara a perseguir fines de lucro, sino que continuara de manera pacífica con lo propio de la cultura del barrio⁴²⁹.

Sin embargo, además del potencial creativo del edificio y sus ocupantes (cada pocas semanas la fachada está decorada de manera distinta), Rote Flora se ha constituido en el centro o “escena-autónoma” orientada a la violencia de

⁴²⁶ <https://www.rt.com/news/hamburg-rote-flora-clashes-635/>, búsqueda de 13/7/2014.

⁴²⁷ <http://www.tagesspiegel.de/politik/hamburgs-erster-buergermeister-der-hansehart/9354544.html>, búsqueda de 13/7/2014.

⁴²⁸ <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4262484/2014-02-04-frist-fuer-flora-eigentuemer-kretschmer-abgelaufen/>, búsqueda de 8/4/2016.

⁴²⁹ <http://www.hamburg.de/pressemeldungen/4397790/2014-10-31-rueckerwerb-der-roten-flora/>, búsqueda de 8/04/2016.

Hamburgo, como señala el Departamento de Interior y Deporte de la Ciudad, en mayo de 2015⁴³⁰.

Gamonal (Burgos. España)

Del 10 al 17 de enero de 2014, coincidiendo con los disturbios de Rote Flora, el barrio burgalés de Gamonal, vivió una semana de manifestaciones y protestas vecinales contra el plan del ayuntamiento que preveía transformar la calle Vitoria en un bulvar.

El proyecto pretendía mejorar la calidad de vida de los residentes reduciendo el tráfico rodado, dando prioridad al peatonal y a la bicicleta. Se reducían los aparcamientos en superficie, aumentando plazas en subterráneos. El presupuesto, cercano a los ocho millones de euros, el coste añadido para los vecinos de adquirir plaza en aparcamiento subterráneo y motivos diversos, llevaron a unos disturbios en los que participaron miles de personas, se saldaron con decenas de detenidos y destrozos de mobiliario urbano.

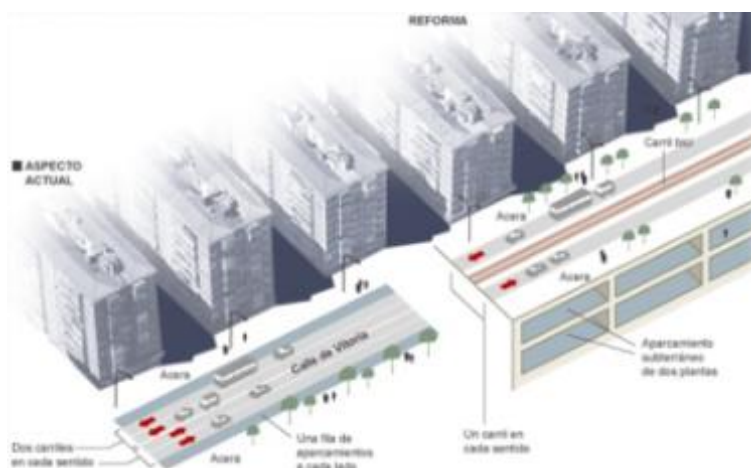


Imagen 28: Proyecto de Bulvar en calle Vitoria, Gamonal (Burgos)

Fuente: El País⁴³¹

El alcalde anunció la paralización de las obras el 14 de enero para dialogar con los ciudadanos pero, ante la imposibilidad del acuerdo, renunció al proyecto el 17 de enero.

⁴³⁰ <http://www.hamburg.de/innenbehoerde/schlagzeilen/4491832/rote-flora-verfassungsschutz-fhh/>, búsqueda 8/04/2016.

⁴³¹ http://ep01.epimg.net/elpais/imagenes/2014/01/12/media/1389558755_198498_1389625_872_noticia_normal.png; búsqueda de 23/3/2014.

Es un caso de participación reactiva: los ciudadanos no aceptan una solución que entienden desproporcionada, innecesaria y ajena a sus intereses, y la administración tiene que paralizar el proyecto y revertir las obras comenzadas a su estado original.



Imagen 29: Disturbios en Gamonal, enero 2014

Fuente: izquierda, "Te interesa.es"⁴³² y derecha, Santi Otero, EFE⁴³³.

Sorprende que estos disturbios de una semana en la ciudad de Burgos, con menos de 180.000 habitantes, suscitara interés en más de cien medios digitales de los cinco continentes⁴³⁴ y en pocos meses, Gamonal se empezara a citar en el debate del urbanismo (Marino et al. 2014).

Can Vies (Barcelona. España)

Can Vies es un centro social autogestionado, que ocupa un edificio de 1879, ocupado por jóvenes desde 1997.

Del 26 al 31 de mayo de 2014 se produjeron graves incidentes al intentar paralizar el desalojo y las obras previstas para regenerar el barrio, que incluían la demolición del edificio. Las redes sociales llamaron a una movilización de miles de personas, con violencia, que obligaron finalmente a paralizar las obras. Los okupas se encargaron de empezar a reconstruir el edificio.

⁴³² http://www.teinteresa.es/espana/Gamonal-Cronologia-conflicto_0_1067894662.html, post de 17/01/2014, búsqueda de 28/07/2014.

⁴³³ <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/gamonal-proyecto-urbanistico-bajo-sospecha-3010267>, 14/01/2014; búsqueda de 28/07/2014.

⁴³⁴ <http://www.abc.es/local-castilla-leon/20140114/abci-unos-disturbios-alcance-mundial-201401141005.html>, búsqueda de 27/7/2014.



Imagen 30: Can Vies antes y después de la demolición
Fuente: Izquierda, Flickr, Fototerra.cat; derecha, El País⁴³⁵

Estos tres casos están vinculados (es fácil verlo en internet, con abundantes páginas de distintos países e incluso continentes⁴³⁶).

Se pueden identificar algunas características que favorecen la emergencia de estos movimientos sociales de protesta, vinculados a una “escena” urbana, (Leach, Haunss 2008). Aunque estos autores se refieren a Alemania, algunas son comunes también para España: un marco legal que favorece los derechos de los okupas; la existencia del estado de bienestar con buenas prestaciones por desempleo y cobertura sanitaria que garantizan un mínimo estándar de vida que permite no tener urgencia para buscar un empleo a tiempo completo y, a la vez, posibilita a los desempleados o con trabajo precario ocuparse plenamente en cuestiones políticas; en Alemania, la pensión por hijo Kindergeld, que ofrece a los padres una cantidad mensual por cada hijo hasta que finaliza los estudios o hasta los 26 años; el bajo coste de la universidad y los préstamos del gobierno que hacen que una gran proporción de universitarios no tengan que buscar trabajo remunerado mientras estudian.

⁴³⁵ http://politica.elpais.com/politica/2014/05/31/actualidad/1401566960_195411.html, búsqueda de 28/07/2014.

⁴³⁶ Algunos ejemplos en http://argentina.indymedia.org/archives/archive_by_id.php?id=8499&category_id=42; <http://www.cuartopoder.es/laespumaylamarea/la-victoria-del-can-vies-se-cierra/512>; http://elpais.com/elpais/2014/06/30/masterdeperiodismo/1403711528_072265.html; búsquedas de 15/07/2014 y <http://www.lasangredelleonverde.com/rote-flora-gamonal-que-esta-ocurriendo-en-europa-represion-y-movilizacion-obrera/>; <http://txibikleta.blogspot.com.es/2014/02/de-rote-flora-gamonal-pasando-por-el.html>; <http://www.lahaine.org/index.php?p=74547>, y <http://m.publico.es/497622>, <http://llegalultima.wordpress.com/2014/06/04/can-vies-el-efecto-gamonal-se-extiende-a-barcelona/> y <http://www.pensandoelterritorio.com/resistencias-urbanas-actuales-de-gamonal-a-sants/>, búsquedas de 19/7/2014.



Imagen 31: Francia y Dinamarca solidarizándose con Rote Flora y éste con Can Vies
Fuente: izquierda: feudeprairie⁴³⁷, centro: linksunten⁴³⁸ y derecha: EDP⁴³⁹

Casas ESSO, Hamburgo

Sankt Pauli, el barrio rojo de la ciudad, tiene unos 28.000 habitantes y es un distrito caracterizado por la tolerancia, la diversidad (de usos, estilos de vida, de nacionalidades, etnias, etc.), su equipo de fútbol y por ser la cuna del movimiento okupa. La calle más famosa de entretenimiento de la ciudad —según el propio Ayuntamiento— es Reeperbahn⁴⁴⁰, con bares, teatros, discotecas y clubes nocturnos, mercados vespertinos, festivales de alimentación, etc.⁴⁴¹

Entre Spielbudenplatz, junto a Reeperbahn, Taubenstraße y Kastanienallee, se inauguraron en 1961 los dos edificios de ocho plantas y 110 apartamentos conocidos como Casas Esso, por la gasolinera Esso que existía en Spielbudenplatz desde 1948. Además, el complejo contaba con un bloque transversal de dos pisos que unía los de viviendas, con comercios, un hotel, discotecas y pubs (el conocido “Molotov”, entre otros) y un aparcamiento subterráneo.

El 1 de mayo de 2009, las casas fueron compradas por la compañía bávara, Bayerische Hausbau, con la idea de demolerlas en 2014 y hacer un nuevo complejo residencial y comercial, dirigido a personas de rentas medias-altas.

⁴³⁷ <https://feudeprairie.wordpress.com/page/3/>, post de 11/1/2014, búsqueda de 8/4/2016.

⁴³⁸ <https://linksunten.indymedia.org/en/node/107333>, post de 3/3/2014, búsqueda de 8/4/2016.

⁴³⁹ http://ep01.epimg.net/elpais/imagenes/2014/06/30/masterdeperiodismo/1403711528_072_265_1403878868_sumario_normal.jpg, foto de mayo de 2014, búsqueda de 20/07/2014.

⁴⁴⁰ www.hamburg.de/hamburger-reeperbahn, búsqueda de 1/04/2016.

⁴⁴¹ www.spielbudenplatz.eu, búsqueda de 8/04/2016.



Imagen 32: Situación de las casas Esso en Sankt Pauli
Fuente: Google Maps, vista de septiembre 2008



Imagen 33: Vista de las casas Esso desde Reeperbahn
Fuente: Street View de Google Maps, septiembre 2008.

Como ya se ha comentado, esta compra fue altamente cuestionada y la movilización de los ciudadanos se dio en formatos diferentes.

Los vecinos de las Casas Esso —entre los que se encontraba algún arquitecto— crearon la plataforma *Initiative Esso Häuser*⁴⁴² en 2010 y empezaron a trabajar su propio plan de participación⁴⁴³ con una clara voluntad colaborativa con las autoridades y los demás agentes, siguiendo el modelo de la escalera de participación (Arnstein 1969). Entendían que los problemas complejos requerían soluciones complejas y el éxito pasaba por contar con los expertos cotidianos (residentes, usuarios, agentes), los expertos técnicos y los recursos de la ciudad.

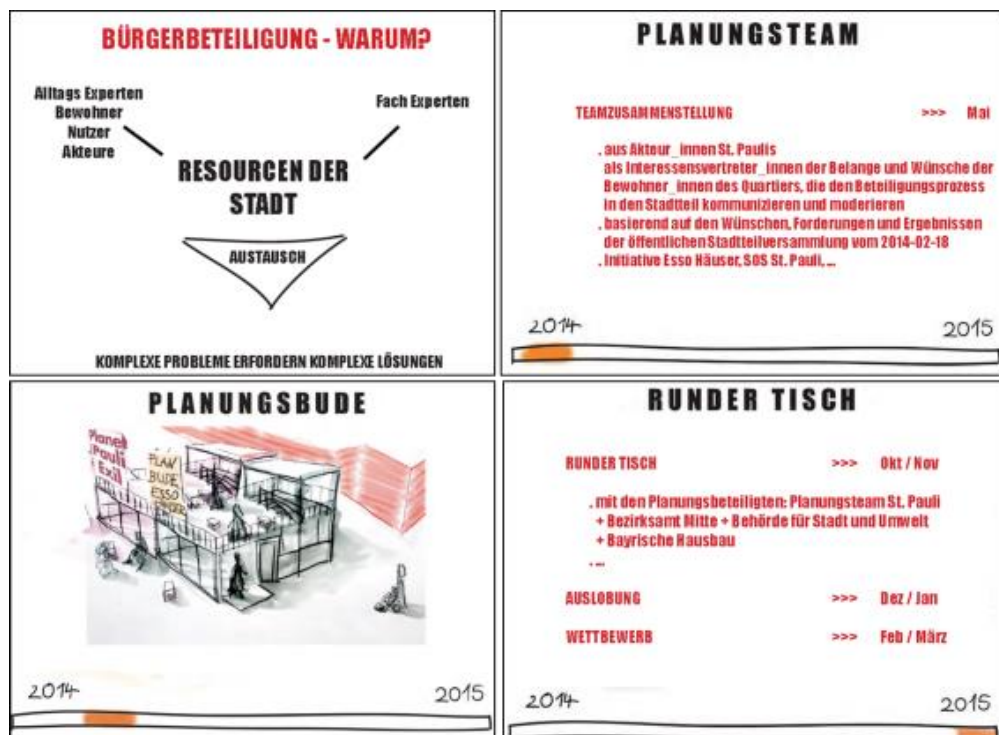


Imagen 34: Algunos elementos del Plan Bude de participación en las casas Esso

Fuente: Initiative Esso Häuser

Hasta 2011, los residentes albergaban la idea de que no fuera necesario demoler los edificios, a pesar de los problemas serios de estructura: pensaban que la falta de mantenimiento se podía subsanar. Sin embargo, los estudios de varios expertos mostraban que el coste de rehabilitación era altísimo y convenía demolerlos. De hecho, desde febrero de 2013 se prohibió a los vecinos usar los

⁴⁴² www.initiative-esso-haeuser.de, búsqueda de 10/4/2016.

⁴⁴³ http://www.initiative-esso-haeuser.de/pdf/IEHP_BET_Prozess.pdf, búsqueda de 19/7/2014.

balcones y desde junio de 2013 el garaje, por el riesgo de colapso. La noche del 14 al 15 de diciembre de 2013, las viviendas tuvieron que ser evacuadas por el peligro de derrumbe⁴⁴⁴ y, seguidamente se produjeron las manifestaciones de protesta por la gestión del desalojo frente a las viviendas y en Rote Flora, como ya se ha comentado.

El plan de participación de los vecinos, plan Bude, empezaba en 2014 y estaba previsto que terminase en 2015 con el concurso del proyecto de regeneración. Para ese momento, se habría constituido un grupo como representante de los intereses de los vecinos, habrían investigado las necesidades —con cuestionarios, dos talleres, evaluación de los resultados, información permanente a través de la web y de puntos presenciales, conferencias, etc.— para finalizar con una mesa redonda con los agentes involucrados: equipo de planificación de St. Pauli, Departamento de Ciudad y Medio Ambiente del Distrito y la Constructora-Propietaria, Bayerische Hausbau para fijar las bases del concurso.

La propietaria asumió el Plan Bude y, en julio de 2014, con el Estudio de Diseño Participativo URBANISTA de Julian Petri⁴⁴⁵, anunció el plazo de seis meses para que los vecinos participaran en el diseño de las bases para el concurso arquitectónico, sobre los acuerdos consensuados de inicio⁴⁴⁶:

- a. Llegar a una superficie de 24.500 m² construidos (19.500 m² de viviendas y 5.000 m² comerciales).
- b. La mayoría de los locales comerciales, orientados a Spielbudenplatz.
- c. Los usos comerciales tendrían, como máximo, 7 plantas.
- d. El 50% de las viviendas serían de promoción pública y el 100 % de los inquilinos y los arrendatarios tendrían derecho de retorno a los nuevos edificios en términos comparables a los iniciales.

Previamente, había habido momentos tensos por el desalojo. La propietaria anunció el 20 de enero de 2014 que todos los inquilinos y arrendatarios tendrían derecho a volver al nuevo edificio⁴⁴⁷: en ese momento, 5 semanas después de la evacuación, dos tercios de los residentes ya tenían viviendas de realojo —a cada

⁴⁴⁴ <https://www.hausbau.de/presse/aussenabbruch-der-esso-haeuser-beginnt.html>, búsqueda de 10/4/2016.

⁴⁴⁵ <http://www.urbanista.de/#home-neu>, búsqueda de 10/4/2016.

⁴⁴⁶ <https://www.hausbau.de/presse/die-bayerische-hausbau-ist-gespannt-auf-die-kreativitaet-der-st-paulianerinnen-und-st-paulianer.html>, búsqueda de 10/4/2016.

⁴⁴⁷ <https://www.hausbau.de/presse/der-auszug-aus-den-esso-haeusern-ist-fast-abgeschlossen.html>, búsqueda de 10/4/2016.

uno se le habían dado tres ofertas comparables en tamaño y precio con la que tenían— y el 6 de mayo de 2014, 80 de los 86 inquilinos tenían vivienda (la mayoría en el propio barrio Sankt Pauli). El resto, seguían en hoteles, con sus pertenencias guardadas en almacenes.

Estos datos, considerados muy buenos por parte de la propietaria, eran considerados insuficientes por parte de la *Initiative Esso Häuser*, que procuraba apoyos a través de otros canales (la elaboración de una película⁴⁴⁸, canciones de protesta, manifestación el día de comienzo de la demolición, comida para los vecinos en el primer aniversario del desalojo, etc.) y, sobre todo, trabajaba activamente con la administración y la propietaria⁴⁴⁹.

Al concurso se presentaron 9 estudios, entre ellos Lacaton & Vassal Architectes, y el 23 de septiembre de 2015 se eligió por unanimidad⁴⁵⁰ el proyecto de NL Architects y BeL Architektur, después del proceso de participación de los ciudadanos —plan Bude— ya mencionado. La propuesta ganadora refleja la mezcla de usos propio del barrio: residencial, comercial y creativo, con una variedad de alturas y tipologías, sobre una superficie de 6.190 m².

⁴⁴⁸ Finalmente, por razones económicas sólo se pudo hacer el tráiler y un vídeo corto, www.essohauser.info/film_schauen.html, búsqueda de 10/04/2016.

⁴⁴⁹ <http://www.initiative-esso-haeuser.de/>, búsqueda de 10/04/2016. Es interesante hacer un seguimiento paralelo de las webs de la constructora-propietaria y de la Iniciativa Esso: son los dos puntos de vista coincidiendo en fechas, plazos y en una visión respetuosa de las otras partes involucradas.

⁴⁵⁰ El jurado estaba formado por 17 personas: 4 de la inmobiliaria propietaria, 1 ministro y 3 consejeros de Hamburg-Mitte, 4 arquitectos y urbanistas, 3 políticos de la Asamblea Regional y 2 residentes locales, representantes de los ciudadanos, cfr. <https://www.hausbau.de/presse/ehemalige-esso-haeuser-staedtebaulicher-wettbewerb-entschieden.html>, búsqueda de 10/4/2016.



Imagen 35: Planta del proyecto ganador del concurso en las casas Esso
Fuente: NL Architects y BeL Architektur⁴⁵¹



Imagen 36: Maqueta de la propuesta ganadora del concurso en las casas Esso
Fuente: NL Architects y BeL Architektur⁴⁵²

⁴⁵¹https://www.hausbau.de/fileadmin/hausbau/unternehmenskommunikation/150923_Spielbude_Wettbewerb/150923_1_Platz_NL_Architects_und_BeL_Sozietat_fuer_Architektur_Lageplan.jpg, búsqueda de 10/04/2016.

Conclusión

Aquí se ve que los disturbios callejeros de Rote Flora tienen otro origen y aspiraciones distintas de las que enarbolaban, pues los ciudadanos afectados por la regeneración urbana participan colaborativamente con las autoridades y el propietario. En cualquier caso, se muestra que las manifestaciones violentas impactan sobre las autoridades, paralizando proyectos (en Rote Flora, Gamonal y Can Vies) aunque, de hecho, algunas convocatorias de las manifestaciones en redes sociales no señalen ningún motivo urbanístico o de calidad de vida de los residentes⁴⁵³, sino que llamen a movilizarse contra las instituciones.

Por otra parte, el Plan de Participación de la Iniciativa en las Casas Esso, es un ejemplo, que ha supuesto casi cinco años de trabajo incesante por parte de los residentes y una disposición abierta a la negociación por parte de la empresa propietaria, en el marco de un proyecto pequeño (86 inquilinos) y una ciudad en que las autoridades confían en la participación ciudadana en el urbanismo⁴⁵⁴.

Es decir, estamos en un marco favorable a la participación, que ha logrado un buen resultado colaborativo. Lo importante en este caso será seguir la evolución del proyecto: cuántos inquilinos vuelven, si se mantienen las condiciones previstas en el tiempo y si la mezcla de usos, régimen de tenencia de la vivienda⁴⁵⁵ y mezcla de población funcionan.

El mensaje que lanzaban algunos de que se quería acabar con la identidad social y urbana de Sankt Pauli, rebelde, tolerante y libre, transformando el barrio en una zona de viviendas para rentas altas y desplazando a la población local (Pensando el territorio 2013) parece que, finalmente, no tendrá que preocupar.

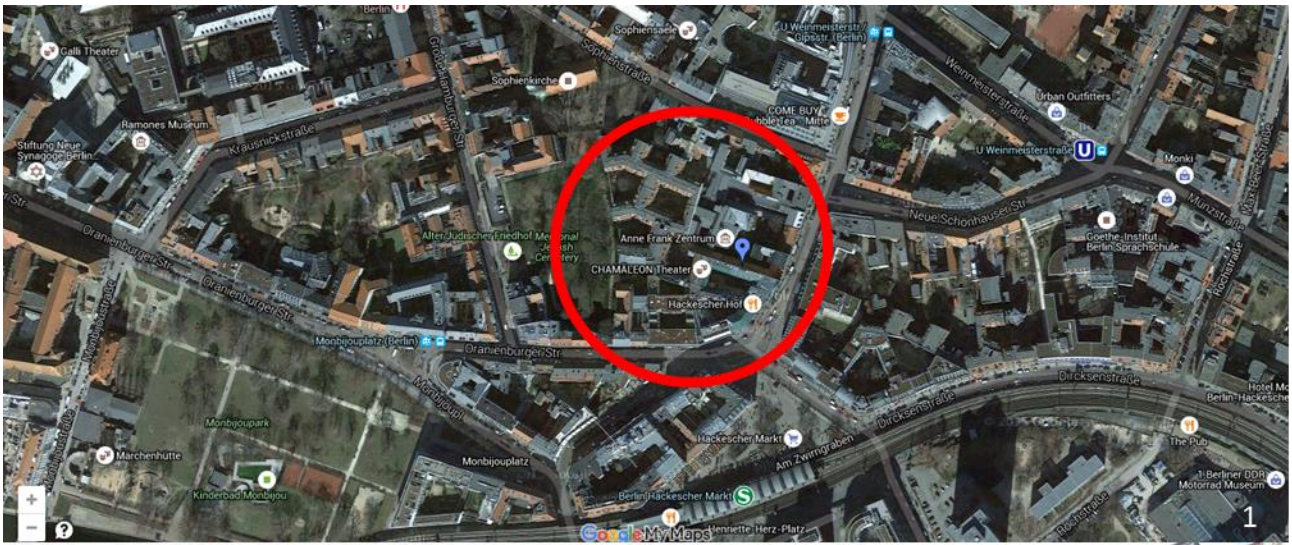
⁴⁵²https://www.hausbau.de/fileadmin/hausbau/unternehmenskommunikation/150923_Spielbude_Wettbewerb/150923_1_Platz_NL_Architects_und_BeL_Sozietat_fuer_Architektur_Modellfoto2.jpg, búsqueda de 10/04/2016.

⁴⁵³ No es así, como hemos visto, en el caso de Rote Flora, en que se quería evitar la *gentrificación* en Sankt Pauli.

⁴⁵⁴ Hamburgo cuenta ahora con una plataforma de participación ciudadana *on line*, “Stadtwerkstatt” para los proyectos urbanísticos; una guía de participación ciudadana y otros muchos servicios en la web oficial de la ciudad.

Por ejemplo, para la candidatura de Hamburgo a los Juegos Olímpicos de 2024, se puso al servicio del ciudadano una web con todos los datos de los proyectos, instalaciones, preguntas frecuentes, memorias, etc. Tras las consultas, talleres, reuniones informativas entre enero y febrero de 2015, y el referéndum vinculante que aprobó el Parlamento en junio de 2015, los hamburgueses dijeron mayoritariamente (un 52%) que no, y la ciudad retiró su candidatura el 29 de noviembre de 2015. <http://www.hamburg.de/spiele-fuer-hamburg/4643778/referendum-gegen-olympia/>, búsqueda de 9/04/2016.

⁴⁵⁵ Un tercio es de alquiler, un tercio en propiedad y un tercio de promoción pública.



Hackesche Höfe



5.4 Hackesche Höfe (Berlín. Alemania)

Introducción

A partir de la caída del muro en 1989, la ciudad de Berlín inició un proceso rápido de regeneración y renovación urbana para consolidar la reunificación y convertirse en capital del estado en 1990.

Antes de la reunificación, ya desde los años setenta del siglo XX, en la Alemania Occidental se había iniciado un Programa de Regeneración y Renovación Urbana —al amparo de la Ley de Renovación Urbana que se integró después en el Código Federal de la Edificación— en el que las administraciones estatales, federales y locales aportaban cada una un tercio del coste del proyecto. Promover estas actuaciones de renovación urbana no era obligatorio para los ayuntamientos pero sí muy recomendable. En la Alemania Oriental, la necesidad de renovación urbana era evidente, por la cantidad de ruinas, edificios en desuso y en malas condiciones después de la guerra, y así lo habían manifestado los ciudadanos los últimos años de la RDA con protestas continuas por esta situación (Fan 2008).

En consecuencia, en 1990 el Departamento de Urbanismo de Berlín incorporó 22 áreas de desarrollo al Programa de Regeneración Urbana y en 2003 ya se había conseguido renovar la mitad de las viviendas (Fan 2008); en el barrio de Spandau —la zona de estudio— el porcentaje de renovación ascendió hasta el ochenta (80%) en 2004 (Tschirschky 2009).

En 1991 se implementó otro programa de ayuda a la regeneración: “Conservación del Patrimonio Urbano”. Empezó con el fin de conservar las ciudades de la antigua Alemania Oriental, pero se amplió enseguida a la parte occidental. El enfoque era no sólo intervenir en los monumentos aislados, sino preservar los conjuntos históricos de las ciudades como un todo. La financiación por parte de la administración era de un 40% estatal, un 40% federal y un 20% local, aparte de la aportación de los propietarios. En el caso de Berlín, que es ciudad-estado, la aportación era de un 60%. (Fan 2008:2).

Entre 1991 y 2007 el Gobierno Federal gastó 1,6 Billones€ (1.600.000.000.000 €)⁴⁵⁶ en el programa “Conservación del Patrimonio Urbano”⁴⁵⁷, con resultados

⁴⁵⁶ Lo entiendo así porque el texto ministerial está en alemán y el significado de billón en esa lengua es 1 millón de millones.

⁴⁵⁷ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007, p. 9; citado por Li Fan, 2008, p.3.

muy positivos. Se trataba de rehabilitar los edificios consiguiendo unos buenos estándares de habitabilidad, accediendo a las comodidades del momento, sin encarecer las rentas de los mismos⁴⁵⁸.

Es interesante hacer notar que este programa “Conservación del Patrimonio Urbano”, además de financiar los costes de la rehabilitación, modernización de espacios públicos, gastos de mantenimiento, adaptación a usos comerciales etc., incluye los servicios de consultoría que puedan necesitar los residentes o inversores, para conservar/rehabilitar su local (Fan 2008). Con esto se da un gran valor al ciudadano y se estimula su participación. De alguna manera, la estrategia se dirige al residente.

No es extraño porque en Alemania la participación siempre ha sido importante. La participación democrática había comenzado en 1919, después de la I Guerra Mundial, desapareció con la II Guerra Mundial y recomenzó en 1945, a nivel regional (*Länder*). Entonces no era una democracia directa sino representativa y en 1990 todos los Estados introdujeron instrumentos de democracia directa a nivel regional y municipal. Son lo que llamamos Iniciativas Ciudadanas (Schiller 2012:91) que, a su vez, se dividen en Peticiones Populares (*Volksbegehren*) implementadas en los 16 estados federales del país, e Iniciativas Populares o Agenda de los ciudadanos (*Volksinitiativen*) implementadas sólo en 12 de los 16. Como dice Schiller, la traducción de esos términos alemanes al inglés o, más todavía, al castellano, es difícil, pero podría equivaler a:

Petición popular (*Volksbegehren*): instrumento que puede llevar a convocar un referéndum en el que los ciudadanos deciden mediante su voto secreto;

Iniciativa popular o agenda (*Volksinitiativen*): permite a los ciudadanos plantear un asunto para que se tome una decisión en el parlamento.

En Berlín se introdujeron estos instrumentos democráticos en 1995 y se actualizaron en 2006, con las siguientes características⁴⁵⁹:

—No hay relación entre ambos: si la iniciativa popular es rechazada, hay que iniciar un nuevo trámite si se quiere plantear una petición popular.

—La iniciativa popular o agenda requiere 20.000 firmas; los temas son variados, deben ser competencia del parlamento regional, pueden ser proyectos de ley, etc.; acaba cuando la propuesta es aceptada o rechazada en el parlamento.

⁴⁵⁸ Senatsverwaltung für Städtentwicklung, 2000, p.3; citado por Li Fan, 2008, p.3.

⁴⁵⁹ Datos extraídos del capítulo de Theo Schiller, 2012, ya citado.

—La petición popular, se inicia consiguiendo 20.000 firmas o un 7% de firmas de los votantes (pueden participar también residentes no nacionalizados y sin derecho a voto); debe ser admitida a trámite en el parlamento; el parlamento aprueba o rechaza la propuesta; si la rechaza, se lleva a referéndum popular y para la validez del acuerdo basta el 25% de los votantes.

En la zona de estudio de Spandau, el gobierno socialista trazó un plan de urbanización de 1980; los vecinos intentaron una iniciativa popular que evitara el plan que incluía la demolición de muchos edificios en mal estado de conservación (Fan 2008:4, Tschirschky 2009:31). No he conseguido datos acerca del proceso, pero se sabe el resultado: algunos edificios se conservaron.

El distrito de Spandau

A finales del siglo XVII Spandau era un suburbio a las afueras de la puerta Spandau de Berlín, que proveía de fruta y verdura a la ciudad; por eso se sigue conociendo también con el nombre de *Scheunenviertel* (Barrio Granero). Con el crecimiento de la población, el rey Federico Guillermo I de Prusia amplió la muralla a mitad del siglo XVIII (*Berliner Zollmauer*) incluyendo este barrio.

Era un distrito de calles irregulares, edificios de dos o tres pisos construidos de manera orgánica, sin planeamiento, con gran mezcla de usos y población: había muchos judíos y franceses hugonotes, por lo que ya tenía el carácter cosmopolita que sigue teniendo hoy, aunque en ese momento era una zona de bajos ingresos.

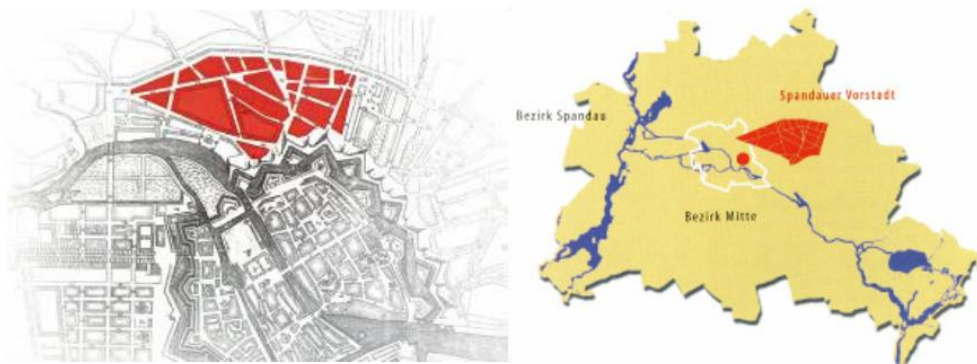


Imagen 37: Localización de Spandau en el Berlín de 1737 y en el actual
Fuente. Coordination Office. Li Fan, 2008

Después de la II Guerra Mundial la zona quedó parcialmente destruida. Las medidas de remodelación del plan de 1980 permitieron mantener algunos edificios y, afortunadamente, antes de acometer las demoliciones previstas llegó la reunificación. El 21 de septiembre de 1993 fue declarada zona de

Reurbanización, financiable con el Programa de Conservación del Patrimonio Urbano (Fan 2008:4).

Como se ve, el distrito Spandau ocupa ahora un lugar central en Berlín Mitte, cerca de la isla de los Museos, la catedral de Berlín y Alexanderplatz.

La regeneración urbana de Hackesche Höfe⁴⁶⁰

Hackesche Höfe es el nombre de un área declarada monumento histórico en 1972, que alberga la mayor zona de patios cerrados de Alemania⁴⁶¹: un total de 8 patios intercomunicados y los edificios circundantes construidos en 1906. El proceso de regeneración urbana se llevó a cabo entre 1995 y 1997 con un éxito notable.

Recibe el nombre de la proximidad a Hackesche Markt (Mercado Hackesche), que su vez lo tomó del comandante de la ciudad en 1750, el Conde von Hacke.⁴⁶²



Imagen 38: Plano de edificios y patios de Hackesche Höfe

Fuente: Manfred Brückels/Creative Commons⁴⁶³

⁴⁶⁰ Para la elaboración de este caso, ha resultado muy útil la Tesina de Susanne Tschirsky sobre la *gentrificación* y la comercialización en la zona de Hackesche Markt en el Barrio Spandau de Berlín, que citaré con frecuencia.

⁴⁶¹ <http://www.visitberlin.de/es/sitio/hackesche-hoefe>, búsqueda de 30/11/2014.

⁴⁶² Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/de/spandauer/hackeschehoefe.shtml>, búsqueda 1/1/2015.

⁴⁶³ <http://www.berlin.de/tourismus/fotos/sehenswuerdigkeiten-fotos/1355500-1355138.gallery.html?page=2>, búsqueda 30/11/2014.

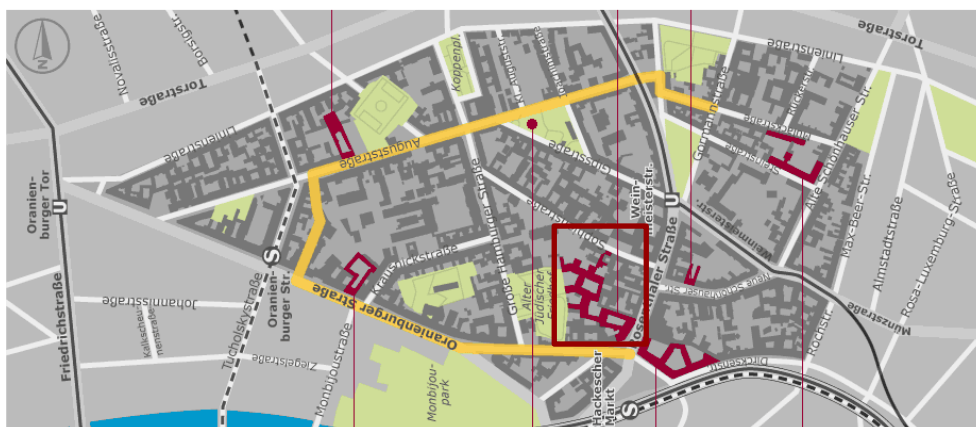


Imagen 39: Hackesche Höfe en el distrito de Spandau

Fuente: Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano y Medio Ambiente ⁴⁶⁴.

La historia de los edificios comienza en 1905. Por ese momento, Berlín contaba ya con dos millones de habitantes siendo, posiblemente, la ciudad más poblada del mundo.

Desde 1858 se emplazaba en esa zona la fábrica y el comercio de vidrio de Hans Quiltz, que ocupaba las calles Rosenthalerstrasse 40 y Sophienstrasse 6. En 1905 se agregó la parcela de Rosenthalerstrasse 41 y se demolieron los edificios existentes, consiguiendo una superficie de 9.200 m² con dos accesos. Entre 1906 y 1907, el constructor y arquitecto Kurt Berndt promovió el conjunto residencial y comercial más grande de la época.

Se trataba de varios edificios que abrazaban ocho patios interiores, que albergaban usos comerciales, industriales y residenciales. Había 80 apartamentos de alto nivel (todos tenían baños en el interior, calefacción central, techos de madera y estuco, etc.⁴⁶⁵), comercios en planta baja, talleres y pequeñas industrias.

Berndt encargó el diseño al artista, arquitecto y filósofo August Endell, quien decoró profusamente el interior de alguno de los patios en estilo *Art Nouveau*, que no era común en el gusto del Berlín imperial de la época.

Desde el principio, hubo mezcla de usos: está documentado que allí se reunía la asociación de poetas expresionistas *Der Neue Club* desde 1909; una cantina de estudiantes judíos desde 1913, un club de chicas judías desde 1916, el Cine

⁴⁶⁴<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/de/spandauer/rundgang.shtml>, búsqueda 1/1/2015.

⁴⁶⁵<http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=43>, búsqueda 30/11/2014.

Imperial desde 1921, comerciantes de vino, salas de baile, instrumentos musicales, bancos, una fábrica de guantes de tela, fábricas textiles (en Berlín había un comercio floreciente de moda en esa época), salas de cine, teatros, etc.

Los edificios estaban pensados para crear un ambiente agradable en el interior de los patios, evitando el ruido de la estrecha Rosenthalerstrasse y del Hackesche Markt y procurando aprovechar la luz y oxigenar los parques (cementeros) adyacentes⁴⁶⁶. Desde un patio no se veía el siguiente, se iba accediendo a ellos por los pasos en planta baja entre los distintos edificios, con ladrillo caravista esmaltado. El primer patio tenía uso exclusivamente cultural (con cines, teatro y música yiddish); el tercer y el quinto patio se abrían al antiguo cementerio judío de 1672, con lo que se agrandaba el área verde; había un patio con una fuente, con uso más residencial, otros más comerciales, otro con un arenero para potenciar el desarrollo saludable de los niños, el sexto patio se abría al cementerio de la comunidad evangélica de la Sophienstrasse.

A partir de los años 20-30 empezó la decadencia de los edificios, que se prolongó durante la II Guerra Mundial. En 1933 el propietario del conjunto, el judío Jacob Michael, fue obligado a exiliarse y en 1945 la propiedad fue requisada por la SMAD (*Soviet Military Administration*), asociación soviética. En 1951 pasó a manos de propietarios que se opusieron a la destrucción de la fachada Jugendstil de Endell. A partir de 1965 la RDA utilizó las salas de cine como estudios de grabación y el resto de locales, salas de baile, tiendas, comercios, viviendas, etc., seguían en uso aunque en mal estado de conservación. El conjunto volvió a sus herederos legales en 1993 (Benfield 2014).

En 1990 se produjo un movimiento de atracción de artistas, emprendedores e inversores hacia esa zona de Spandau. El detonante de esta tendencia fue la ocupación de un edificio industrial en proceso de demolición de Oranienburg Strasse, a 1 km de Hackesche Höfe, por un grupo de artistas en el mes de febrero —tres meses después de la caída del muro de Berlín—. Allí situaron la Galería de arte Tacheles Kunsthaus, que funcionó hasta 2012 y crearon estudios, promovieron talleres, exposiciones y eventos que atrajeron más artistas y turistas a esa zona (Tschirschky 2009:31).

De esta manera, el encanto de esa zona atrajo a la juventud creativa, que la convirtió en icono o escena. Cada vez más artistas se trasladaban allí, abriendo sus

⁴⁶⁶ En ese momento, la tuberculosis era una enfermedad temida en Berlín, y había un movimiento de reforma que propugnaba una mayor calidad de las viviendas. Este proyecto era sensible al tema y por eso buscaba la calidad del conjunto (exterior: en los patios; interior: en la viviendas y locales). Endell entendió los patios como alternativas a la creación de la ciudad cada vez más compacta de Berlín.

galerías, talleres, bares de moda, en los muchos espacios comerciales y apartamentos desocupados. En muchos casos, el vacío legal sobre la propiedad (en los primeros años de la reunificación a veces era muy difícil saber quiénes eran los dueños), facilitó la llegada de emprendedores que, a modo de pioneros, se arriesgaron a habitar allí sin tener demasiadas garantías y de inversores que descubrieron allí un espacio de oportunidad.

El proceso de regeneración

El objetivo del distrito de Spandau cuando fue designado como Área de Renovación Urbana en 1993 era mejorar las instalaciones de los edificios, dar uso a las zonas vacías, dotar de equipamientos (escuelas, guarderías) y resolver los problemas del tráfico rodado. Desde el principio se pretendía evitar la *gentrification* por medio de un decreto que fijaba un techo de alquiler, de manera que no hubiera sustitución de los residentes de bajos ingresos por los nuevos residentes de lujo. Sin embargo, una sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de Berlín-Brandemburgo en 2004 acabó con esa tarifa plana de alquiler en las zonas de reurbanización (Tschirschky 2009:32), dejando la puerta abierta al proceso de *gentrificación* que, de hecho, se ha dado en el distrito de Spandau, convirtiéndolo en una de las mejores zonas comerciales (incluidas las tiendas de lujo) y de oficinas de Berlín.

En 1995 empezó la regeneración de Hackesche Höfe por un consorcio entre la asociación de vecinos, inversores privados y las autoridades locales⁴⁶⁷. El proyecto lo hicieron los arquitectos de Berlín Weiss and Partners (Benfield 2014) con un presupuesto de 50 millones €⁴⁶⁸.

El proyecto consistía en la renovación de 16.000m² de espacio comercial y 8.000m² de viviendas, así como una nueva construcción residencial de 23 áticos con una superficie de 1.600m². Se quiso mantener el carácter histórico del conjunto, en cuanto a mezcla social, rentas, usos, etc. Por otra parte, se quería hacer la regeneración sin desplazar a los residentes: 80 familias y unos 35 inquilinos en los locales comerciales. Esto supuso un gran desafío técnico: se tenía que hacer en un tiempo corto —entre 1995 y 1997—, manteniendo el uso de algunos locales —accediendo a ellos por rampas y pasarelas— y sólo con dos entradas de vehículos, que dificultaban los transportes horizontales y verticales, además del acopio de materiales en los patios. Hubo dificultades de desescombro,

⁴⁶⁷ <http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=43>, búsqueda de 30/11/2014.

⁴⁶⁸

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/de/spandauer/hackeschehoefe.shtml>, búsqueda de 1/1/2015.

y de aglomeración de personas: a veces, en zonas estrechas había varios cientos de trabajadores de distintos oficios

La regeneración era integral, en el sentido de cubrir todas las áreas (social, económica, física):

- a. La rehabilitación de la fachada a la calle Rosenthal.
- b. La renovación completa de las fachadas cerámicas Jugendstil de los patios primero y segundo usando métodos antiguos.
- c. La demolición y reconstrucción del Kellerhofdecken
- d. La renovación completa de todas las elevaciones de construcción
- e. Incorporación de medios tecnológicos en los patios y en los edificios, tales como riego y drenaje, TV por cable, sistema de calefacción, la ingeniería eléctrica, técnicas de control electrónico y de domótica.
- f. Diseño de las zonas públicas: todas las instalaciones al aire libre de los patios.
- g. Conversión de las antiguas fábricas en oficinas tipo loft.
- h. Renovación y modernización (sanitarios y alicatado de baños, portero automático, etc.) de 80 viviendas existentes y de 65 locales comerciales.
- i. Nueva construcción de 23 áticos con una superficie de 1.600 m².
- j. Creación de un sistema de recolección de residuos bajo tierra.

Durante todo el proceso, hubo información y participación de todos los agentes interesados. Al seguir residiendo allí durante la mayor parte de las obras, hubiera sido imposible que no participaran. El proceso incorporaba expresamente la información periódica a los residentes, trabajadores y otras partes interesadas, y su participación con sugerencias y opiniones directas (Pentanex GmbH 2009)⁴⁶⁹.

El éxito de esta regeneración se basó, en parte, en el entendimiento con todos los agentes, y el compromiso de seguir con el estilo del conjunto, manteniendo la identidad: de hecho, no se admitían grandes cadenas y los locales comerciales y culturales tenían que ser explotados por los dueños⁴⁷⁰ (Tschirschky 2009, Benfield 2014).

Hackesche Höfe es un modelo de desarrollo urbano moderno, en tanto que su fase de ejecución supuso un despliegue de materiales, ideas y tiempo superior a la

⁴⁶⁹ <http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=46>, búsqueda 30/11/2014.

⁴⁷⁰ <http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=47>, búsqueda 30/11/2014.

media, porque tenía como objetivo —y lo logró— fusionar los intereses e ideas de los distintos agentes involucrados: promotores, residentes, comerciantes, gobierno local⁴⁷¹.

La regeneración de Hackesche Höfe también se ha considerado un modelo de desarrollo urbano⁴⁷² por la recuperación de un lugar cuya atmósfera interior es punto de atracción de la ciudad y ha servido como catalizador de la revitalización del área.

Además, Hackesche Höfe se puede considerar una regeneración sostenible, por los motivos expuestos antes (se abordaron las dimensiones económica, social y física), pero también por lo que recoge el urbanista americano Kaid Benfield, promotor del sistema LEED⁴⁷³. Parte de la hipótesis de que los ambientalistas miden la sostenibilidad con datos de emisiones, contaminantes, millas de vehículos, etc., pero hay cuestiones que no se pueden medir y lugares que no funcionan tan bien en cifras pero son queridos, amables, pueden ser sostenibles. Con Hackesche Höfe prueba que un lugar es sostenible sólo si también es bonito, amable, con encanto. Las cosas sentimentales —lo que sugieren al corazón y al alma— sí importan en los lugares; cuando un espacio es considerado universalmente bello, suele estar cuidado y conservado y eso es lo más sostenible (Benfield 2014).

En mi opinión, el valor fundamental de la participación en esta regeneración fue el compromiso por parte de los vecinos de la Asociación Hackesche Höfe⁴⁷⁴ con el carácter original de los patios y el mantenimiento del mismo después de la intervención. La idea de combinar vida y trabajo, pequeños apartamentos y pisos grandes, talleres, tiendas, bares, clubes, cine, teatros y espacios públicos, se ha

⁴⁷¹ Rainer Blankenburg, desarrollado con Anja Dau (Nueva Roses) de la marca "El Hackescher Höfe" en <http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=48>, búsqueda 30/11/2014.

⁴⁷² Declaraciones de Dr. Volker Hassemer, CEO de Berlín Marketing GmbH recogidas en <http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=48>, búsqueda 30/11/2014.

⁴⁷³ LEED es el acrónimo de Leadership in Energy & Environmental Design. Se trata de un sistema de un sistema de certificación de edificios sostenibles, desarrollado por el Consejo de Construcción Verde de Estados Unidos (US Green Building Council) compuesto de un conjunto de normas sobre la utilización de estrategias encaminadas a la sostenibilidad en todo tipo de edificios, que reconoce la construcción de espacios responsables con el medio ambiente, y cuyo diseño permite el uso eficiente de los recursos naturales. <http://www.usgbc.org/leed>, búsqueda de 17/1/2015.

⁴⁷⁴ <http://www.dw.de/02-das-erbe-der-ddr-offiziell-und-privat/a-2376276>, búsqueda de 4/1/2015.

mantenido evitando durante un tiempo, en cierta medida, la *gentrificación* que se ha producido en el resto del distrito a partir de los años noventa del siglo XX.

Junto con eso, el papel activo de la asociación en los primeros años, ha ido decayendo hasta ahora, en el que no pasa de ser una asociación de vecinos más sin especial participación⁴⁷⁵ —quizás también porque los objetivos iniciales están cumplidos—.

Hasta 2004 se mantuvo el techo de alquiler que permitió retener a muchos de los creativos, artesanos, pequeños comerciantes, que residían allí antes de la regeneración o habían ido al principio. A partir de la sentencia antes mencionada del Tribunal Supremo Administrativo de Berlín-Brandemburgo en 2004, se abrió la puerta a incrementar los alquileres con el precio de mercado. En 2008, se acabó la declaración de “Área de Reurbanización” y, en ese momento, la zona alrededor de Hackesche Höfe-Hackesche Markt tenía las rentas más altas de Berlín (Tschirschky 2009:32).

En Hackesche Höfe se ha intentado defender el comercio minorista evitando que entren grandes cadenas comerciales y se ha logrado en el interior de los patios, donde hay pequeñas tiendas de diseñadores, artistas, artesanos, de nivel alto⁴⁷⁶. En la fachada principal del edificio de Rosenthaler Strasse 40-41, hay un Starbucks Coffee desde 2002, que aceleró la llegada de otras cadenas de restauración y gastronomía, aunque también incentivó a los pequeños establecimientos gastronómicos existentes, que internacionalizaron su oferta para dar servicio al turismo que llegaba a la zona. Se estima que entre 1990 y 2000 se multiplicó por cinco el número de bares, restaurantes y locales gastronómicos del distrito de Spandau (Tschirschky 2009:34).

En otros sectores comerciales (ropa, calzado, complementos, deportes) también se ha producido un gran aumento de puntos de venta en la zona circundante a Hackesche Höfe. Sólo en los cinco años entre 2003-2008, se abrieron 103 locales más, cambiado los usos iniciales: sobre todo se centran en ropa, que duplica su extensión, se reducen los de alimentación, hay algunos minoristas de arte, pero se reducen los locales artísticos (cine, teatros), aumentan los equipamientos culturales y aparece el sector servicios con 35 locales nuevos, además de la llegada del sector cuaternario, con el establecimiento en 2004 de las oficinas

⁴⁷⁵ Entrevista con David S. Kastner. Socio gerente de PentaNex, GmbH, la empresa inmobiliaria que acometió la regeneración de la zona y continúa ofreciendo locales.

⁴⁷⁶ En septiembre de 2016 está Ampelmann, Home on Earth, Lumas, Auerbach, Schmückwerk, entre otros.

centrales de SAP y en 2008 el de AOK⁴⁷⁷, creando unos 700 puestos de trabajo en la zona (Tschirschky 2009:33).

Todos estos cambios llevan a una sustitución significativa de la población en Spandau, a partir de 1997 según Krajewsky: de los "*Pioniere*"⁴⁷⁸ iniciales se pasa a un número mayor de "*gentrificadores*". Esta reestructuración social se refleja en el aumento de los ingresos familiares netos, el aumento de los niveles educativos de los trabajadores, el aumento de hogares individuales (un 39% del total) y la disminución de las familias con niños (16%) (Tschirschky 2009:32). Esto, unido a la gran afluencia turística, sobre todo de jóvenes de otros países con interés por lo cultural y autóctono, aunque con menor nivel adquisitivo, hace que sea una zona de mezcla de usos y visitantes con gran atractivo, que ha supuesto un motor de renovación en la zona centro de Berlín⁴⁷⁹.



Imagen 40: Empresas con sede en los patios y esquema de los mismos
Fuente: Elaboración propia, septiembre 2016.

⁴⁷⁷ AOK es una de las mayores aseguradoras médicas de Alemania.

⁴⁷⁸ "*Pioniere*" es el término que se usa para hablar de pioneros, en el sentido de los primeros que llegan a una zona.

⁴⁷⁹ De hecho, Hackesche Höfe es un ejemplo magnífico de la clasificación M2 de Berlín — zona de usos mixtos—, donde hay edificios nuevos y viejos con viviendas, oficinas, tiendas e instituciones culturales en un entorno de alta densidad. Aproximadamente hay 320 habitantes/Ha. y 400 empleos/Ha. Si se quiere comparar la densidad en Berlín, en los otros tipos de usos mixtos, la M1 tiene 120 habitantes/Ha. y 900 empleos/Ha; y la M3 —para las afueras, no en el centro de la ciudad— tiene 30 habitantes/Ha y 20 empleos/Ha. Si fuéramos sólo al uso residencial, nos moveríamos entre 40 y 420 habitantes/Ha, según la centralidad de la zona. *Berlin Land Use Plan. Contents and Conventional Signs*, pág. 6. Disponible en [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/erlaeuterungen_fnp/Contents and Conventional Signs_col.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/pix/erlaeuterungen_fnp/Contents_and_Conventional_Signs_col.pdf), búsqueda 1/1/2015.

Patio I: Endellscher Hof. Patio de Endell (recibe el nombre del arquitecto y su estilo modernista de fachada cerámica). Es el de mayor oferta gastronómica. Se accede desde Rosenthaler Strasse 40-41.

Patio II: Theater Hof. Patio del Teatro.

Patio III: Kunsthof. Patio del Arte.

Patio IV: Brunnenhof. Patio de la Fuente.

Patio V: Kastanienhof. Patio del Castaño.

Patio VI: Sophienshof. Patio de Sophie (por ser la salida a la calle, Sophienstrasse).

Patio VII: Handwerkerhof. Patio de la Artesanía.

Patio VIII: Mode Design Hof. Patio de la Moda y el Diseño.



Imagen 41: Fachada de Hackesche Höfe antes y después de la renovación
Fuente: Izquierda Udo Hesse. Derecha, elaboración propia, septiembre 2016.



Imagen 42: Vistas de Endellshof, con el salón de baile antes y después de la renovación
Fuente: Izquierda, Udo Hesse. Derecha, elaboración propia, septiembre 2016.



Imagen 43: Entrada a los patios desde Rosenthaler Strasse
Fuente: Elaboración propia, septiembre 2016



Imagen 44: Imágenes nocturnas del Patio I y el Patio II
Fuente: Elaboración propia, septiembre 2016



Imagen 45: Cronología de la operación y locales de ocio en el patio I
Fuente: Elaboración propia, septiembre 2016



Imagen 46: Panorámica de Rosenthaler Strasse con la entrada a los patios a la izquierda
Fuente: Elaboración propia, septiembre de 2016

Conclusión

Este caso refleja que, mientras duró el orden de mantenimiento de los alquileres bajos, aunque los edificios y los comercios se habían renovado y, por tanto, revalorizado, los residentes y comerciantes existentes pudieron continuar en la zona. En cuanto se liberalizaron los precios de viviendas y locales, se hacía imposible mantener talleres, comercio de proximidad, etc. y poco a poco se fueron sustituyendo por otro tipo de comercio: desde las tiendas de lujo hasta los locales de ocio, restauración, etc. Durante unos años se consiguió evitar la gentrificación residencial, pero diez años después llegó la elitización comercial y la ludificación de la zona (no sólo Hackesche Höfe, sino los alrededores).



1



Schwamendingen



5.5 Schwamendingen (Zúrich. Suiza)

En el capítulo 2.6 veíamos los Principios del desarrollo urbano sostenible, contenidos en el acervo urbano de la Unión Europea.

El primero se refería al “desarrollo de visiones de futuro a escala urbana que vayan más allá del proyecto y se integren en el contexto de las ciudades regiones”.

La idea de fondo era tratar de identificar las potencialidades de cada barrio o ciudad, más que diagnosticar los problemas. Esto requiere una participación activa por parte de la comunidad local y las demás partes interesadas, con una visión a largo plazo. En ocasiones, el cambio debe darse desde dentro del barrio comunicando mejor sus posibilidades, pues con frecuencia ocurre que unos barrios arrastran una mala imagen en la ciudad que no responde totalmente a la realidad ni a la percepción del mismo que tienen los propios vecinos.

En este caso, se estudian las líneas generales del proyecto IMAGE, la estrategia de “*branding*” en la regeneración y, finalmente, la aplicación en Schwamendingen, Suiza.

1. El proyecto IMAGE

El Proyecto IMAGE, financiado por el programa de la Unión Europea INTERREG III B —que promueve un desarrollo sostenible en el Noroeste de Europa— trabajó entre 2004 y 2007 en estrategias de mejora de la imagen de barrios, *Neighbourhood Branding*, en cinco localizaciones: Europark (Amberes, Bélgica), Barton Hill (Bristol, Reino Unido), Poptahof (Delft, Holanda), Ballymun (Dublín, Irlanda) y Schwamendingen (Zúrich, Suiza).

Con un presupuesto de 5,25 M€, los nueve socios fueron: los Ayuntamientos de Amberes, Delft y Zúrich, *Community at Heart* (Reino Unido), *Ballymun Regeneration Limited* (creada por el Ayuntamiento de Ballymun, Irlanda), *Woonbron Housing Corporation* (Holanda), *CV Huisvesting Antwerp* (Bélgica), ILS NRW (institución del gobierno regional, Alemania) y *Quartiers en Crise* (Bélgica).

El proyecto IMAGE se centra en encontrar maneras de regenerar el barrio a través de la mejora de su imagen, involucrando a los inversores, agentes interesados y la comunidad local. La regeneración urbana es integrada (se dirige a los aspectos físicos, sociales y económicos a la vez) y la idea es que la mejora de la imagen debe darse a la par que la regeneración, para frenar la espiral de decadencia de

esas áreas y transformarla en un movimiento ascendente, positivo, de mejora de los barrios. IMAGE combina el conocimiento y la experiencia de sus socios, que han compartido sus procesos para aprender los éxitos e identificar los errores de unos u otros.

Este proyecto fue uno de los 11 mejores de los 99 presentados en INTERREG III B (Piskorz, Goulet 2009:27). No hemos encontrado más información sobre estos premios y la web ya no está activa, pero hemos podido leer el informe final *“The IMAGE Project: new tools for neighbourhood regeneration”*, *“El Proyecto IMAGE: nuevas herramientas para la regeneración de barrios”*, del que extraemos la mayor parte de los datos.

Se trataba de trabajar en cinco barrios con problemas generales similares y el denominador común de tener una imagen negativa en la ciudad y en la región. Todos ellos son de vivienda social de bloques en altura construidos después de la II Guerra Mundial y son considerados como barrios degradados. En el caso de Schwamendingen, además de bloques en altura, también hay bloques bajos e incluso viviendas unifamiliares.

IMAGE constató que la imagen negativa del barrio no se suele dar sin razón, por lo que para cambiar la imagen hay que poner en práctica mejoras reales, más aún, *hay que desarrollar una estrategia general basada en la participación de la comunidad y las acciones conjuntas* (Dol et al. 2007:7).

La idea del proyecto era comparar los planes generales existentes en las cinco ciudades socias y desarrollar una herramienta para la implementación de la regeneración integrada. Esa herramienta (IRP, *Integrated Regeneration Process*) va acompañada de otras dos: el *“branding”⁴⁸⁰* de barrio (*Neighbourhood Branding*) y la autoevaluación como instrumento para dirigir el proceso de regeneración. Cada socio aportaba una parte del estudio —se comparan los resultados de todos— y testaba en su zona las tres herramientas.

IMAGE ve la **regeneración como un proceso flexible**, no es la realización de una visión preestablecida (sale al paso de la práctica de unos años de regenerar del mismo modo que se habían construido los polígonos de viviendas: es decir, con un planeamiento y una arquitectura con una visión de arriba—abajo). Se trata de regenerar viendo los cambios que se producen durante el proceso mismo de regeneración, y adaptando los objetivos y las medidas. Para eso es vital el proceso de evaluación.

⁴⁸⁰ Podríamos traducirlo como crear, configurar una marca de barrio; se entiende que positiva.

La creación de la marca trata de desarrollar una visión compartida del futuro del área; visibilizar los valores nucleares en una marca que ofrezca una identidad fuerte, que haga atractiva la zona, guíe la comunicación y el marketing y oriente a los profesionales de la regeneración en las elecciones, los proyectos y las alianzas posibles. El proyecto IMAGE parte de que cada mejora en un área residencial repercute en la imagen de la misma. El reto es predecir y provocar el cambio desde la imagen inicial a la deseada, que es la “visión” de los agentes o “*stakeholders*”⁴⁸¹.

IMAGE presta una particular atención a la participación de los residentes en las diferentes etapas de la construcción de la marca y del proceso de regeneración. Ellos son los productores de la imagen y la identidad del área (Dol et al. 2007:19). En ese sentido, las acciones de planeamiento deben estar alineadas con su visión para ser exitosas y, al mismo tiempo, es necesario desarrollar estrategias de consorcios con los demás agentes (*stakeholders*) del área, para que estén activos en el proceso de regeneración y contribuyan a que la visión proyectada sea una realidad.

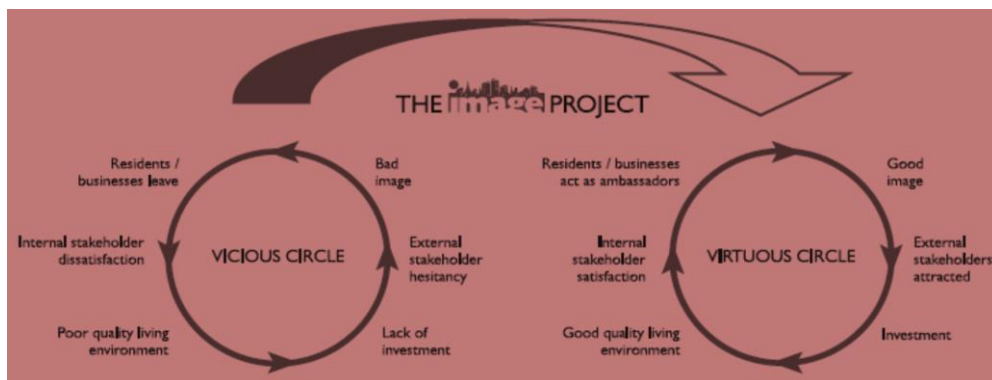


Imagen 47: Proceso de creación de marca del proyecto IMAGE

Fuente: (Dol et al. 2007:19)

Como se refleja en la figura anterior, el círculo vicioso de una mala imagen lleva a que los residentes que puedan se vayan, el resto de agentes esté insatisfecho, suele responder a una pobre calidad de vida y a la falta de inversión que, a su vez, hace vacilar a posibles nuevos inversores, acrecentando la mala reputación y alimentando de nuevo el flujo de decadencia. Por otra parte, una buena imagen

⁴⁸¹ El concepto *stakeholders* engloba a todas las personas o colectivos que participan en un proyecto de urbanismo: los políticos, los representantes de las autoridades locales, los departamentos de urbanismo, agencias privadas, residentes, asociaciones, inversores, comerciantes, cooperativas de viviendas, escuelas, etc.

atrae agentes externos, inversión, mejora la calidad de vida, suscita satisfacción interna y unos residentes o trabajadores comprometidos con el barrio que actúan como embajadores, contribuyendo a mejorar la imagen en un círculo virtuoso. El desafío es cómo cambiar la imagen, pues debe responder a un cambio de la realidad.

En los cinco proyectos estudiados en IMAGE, se identificaron siete factores clave que podrían ser exportables a cualquier regeneración de polígonos de viviendas.

Hay **factores sociales**: la degradación múltiple (el número elevado de personas desfavorecidas o vulnerables concentradas en la misma zona; el bajo nivel educativo o de formación); la diversidad cultural (generalmente hay mayores grupos étnicos que en otras zonas); el tránsito de población (cuando puede, se va, con lo que tampoco se genera sentido de pertenencia o de cuidado) y la seguridad o, más bien, la percepción de falta de ella.

Entre los **factores físicos** encontramos los espacios públicos (generalmente los polígonos de vivienda dejan espacios libres en planta que podría ser su principal activo, pero a menudo son su peor problema, por la falta de mantenimiento o por la indeterminación de usos); el aislamiento del resto de la ciudad (físico, geográfico, funcional o psicológico) y la arquitectura por mal diseño o construcción de los bloques, la inadecuación a las necesidades actuales o la necesidad de renovación por la antigüedad.

En el caso de Schwamendingen, sólo se dan cinco de los siete aspectos en el inicio de la regeneración ya que, como veremos más adelante, ni la población flotante ni la inseguridad⁴⁸² son problemas.

El conjunto de herramientas del proyecto es: el “*branding*” (o proceso de creación de marca), el Proceso de Regeneración Integrada (IRP) y la autoevaluación. Son todas conocidas y utilizadas en regeneración. La novedad de IMAGE es que el proceso integrado hace de paraguas de la creación de marca y la autoevaluación.

Proceso Integrado de Regeneración (IRP), provee una hoja de ruta general que se puede adaptar a diferentes proyectos de regeneración de bloques de viviendas de los años 60-70 en el contexto europeo. El éxito dependerá de cuánto se complementen los desarrollos físicos con mejoras económicas y sociales del barrio y de los residentes o trabajadores del mismo. Se puede decir que es un proceso fluido. Pero, en cualquier caso, la estrategia física debería estar guiada por los

⁴⁸² Estadísticamente, es tan seguro como el resto de Zúrich (Dol et al. 2007:49).

siguientes principios de diseño: diversidad, adaptabilidad, legibilidad, identidad, espacios públicos, infraestructuras y conectividad⁴⁸³.

Branding significa buscar el carácter de un área, su identidad y su comunidad. Se puede describir la identidad del barrio a través de sus valores clave, como un marco interrelacionado de normas y creencias asociadas al área y a la comunidad específica. Si los valores clave están bien definidos, pueden inspirar la dirección que debe asumir la regeneración en un periodo largo. El proceso de creación de marca debe responder las preguntas: ¿qué tendremos al acabar? y ¿para quién? La marca de barrio es una aproximación nueva al descubrimiento de la visión de la comunidad a través de una participación pública eficaz. Esa herramienta ayuda a “cosechar la identidad” y formular la visión (Dol et al. 2007:59)⁴⁸⁴.

Autoevaluación que enlaza la visión, los objetivos y proyectos con indicadores específicos, para medir el rendimiento y los resultados, a lo largo de todo el proceso de regeneración.

Como se ve, el proceso de creación de marca es paralelo al plan de participación pública que se establece en el proyecto de regeneración. Al crear una marca, es importante conseguir una actividad significativa de la comunidad. En resumen, la marca en sí misma no es lo importante, sino el cambio general que ocurre como resultado del proceso de marca.

Las figuras siguientes muestran bien cómo las tres herramientas tienen que darse entrelazadas en el tiempo para conseguir la mejora efectiva: la marca de barrio que lleva a una visión y a unos objetivos está presente en el plan que se va autoevaluando a medida que se implementa, para corregir desviaciones, hacer ajustes, etc.

⁴⁸³ La diversidad va unida a la mezcla de usos y de servicios; la adaptabilidad supone que el barrio pueda cambiar fácilmente si hay nuevas circunstancias; la legibilidad significa que debe tener una clara imagen fácil de entender; la identidad es que cada lugar tiene su propio carácter; los espacios abiertos pueden ser públicos y privados, pero son claves para el atractivo del barrio; infraestructuras y equipamientos básicos y conectividad dentro del barrio y con distintos medios (peatón, bicicleta, coche, transporte público) y con el resto de la ciudad.

⁴⁸⁴ La experiencia del “branding” en Schwamendingen, se ha exportado a otras ciudades de Suiza y también a Alemania (Dol et al.2007:57).

Herramientas		
Branding	IRP	Autoevaluación
¿QUÉ VAMOS A HACER?	Proceso holístico	¿Cómo mejorar el proceso?
1. Preparación: Cuál es el propósito del ejercicio de marca	1. Detonante y aspiraciones del proyecto	
2. Orientación	2. Establecer la base: DAFO 3. Alcance de los agentes IRP	1. Analizar las condiciones locales
3. Sesión de <i>branding</i>	4. Participación pública 5. Desarrollar la "visión"	Parte integral 2. Desarrollar objetivos
4. Análisis e identidad de los valores clave	6. Establecer los objetivos IRP y hacerlos medibles	3. Desarrollar indicadores
5. Implementación	7. Implementación y evaluación de los objetivos IRP	4. Autoevaluación del proceso en marcha

Tabla 38: Herramientas del Proyecto IMAGE
Fuente: Traducción propia de (Dol et al. 2007:60)

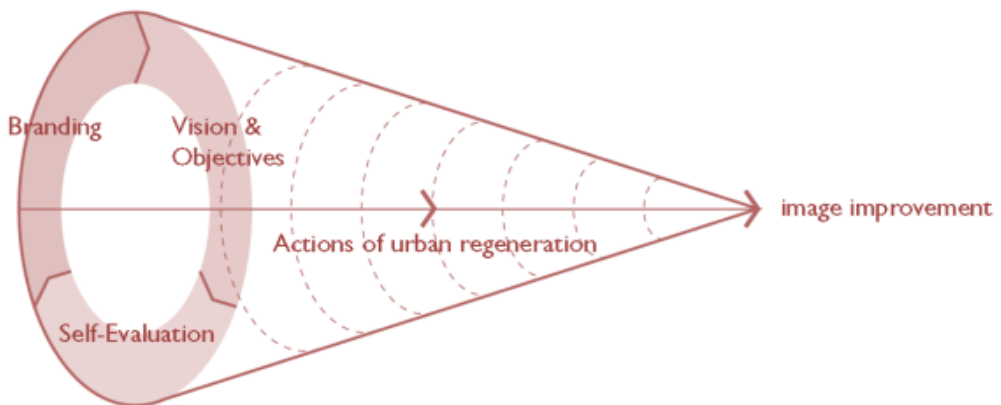


Imagen 48: El proceso de regeneración y de mejora de la imagen de un barrio
Fuente: (Dol et al. 2007:61)

Además, el proceso debe ser integrado. Es decir, tiene en cuenta a la vez los distintos aspectos de la sostenibilidad y dos más que añade el Proyecto IMAGE: proceso y percepción, como se muestra en la siguiente figura.

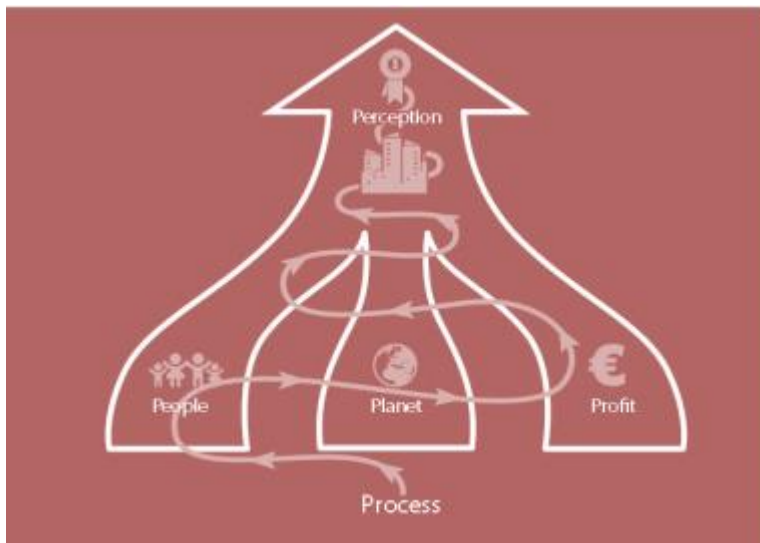


Imagen 49: Las 5 P de la regeneración urbana sostenible
Fuente: (Dol et al. 2007:64)

2. Branding

Como se ha hablado en capítulos anteriores del proceso de regeneración y de la evaluación, nos detenemos en la tercera herramienta: el *branding* o la creación de “marca”, que se ha definido ya.

La incertidumbre sobre el futuro en el planeamiento hace que los factores subjetivos y emocionales no puedan ser desdeñados. La experiencia recogida en la Guía de *Branding* del Proyecto IMAGE, sintetiza algunos puntos eficaces en el éxito de la regeneración y la satisfacción de los requerimientos de los residentes (Schenkel 2006:2, Dol et al. 2007:83-84):

- Los barrios que funcionan son los que tienen una identidad definida.
- El ambiente de un barrio es importante para que haya unas condiciones de vida agradables, interacción entre los residentes y engranaje de la comunidad en conjunto.
- La gente es diferente; los estilos de vida distintos implican necesidades de vivienda distintas.
- Los residentes no son sólo consumidores, sino también productores del barrio.
- Los residentes suelen tener una actitud más positiva hacia el barrio que los foráneos.

—Cada área es diferente, por eso requiere una aproximación ajustada a la situación.

—La mejora exitosa de un barrio tiene que apoyarse en sus fortalezas ya presentes.

—La mejora de un vecindario requiere la implicación de muchas partes y un proceso largo: se necesita nivel alto de participación e inspiración para trabajar juntos hacia los mismos retos.

—La participación de los gobiernos decae y hace falta más recursos de otras partes.

—Mejorar la imagen de un barrio es cuestión de perseverancia.

—Como hasta ahora el gobierno tenía el liderazgo y el control, hace falta crear un nuevo modelo de liderazgo.

Van saliendo en esas frases los elementos esenciales. Identidad, fortalezas, implicación, etc. Si en el master-plan de regeneración es fundamental el “qué” y el “cuándo”, en la creación de la “marca” importan más el “por qué” y el “cómo”. Se trata de una búsqueda de significado: del barrio para el resto de la ciudad; del barrio para los residentes y de los residentes para el barrio; de las organizaciones presentes allí, etc.

Al trabajar en la “comprensión” del barrio, se crea un plan cooperativo al que pueden contribuir los profesionales, los residentes, los empresarios y otros agentes del barrio, de una manera distinta a como lo hacen en un plan de participación pública convencional. Aquí se trabaja sobre algo que los técnicos presentan a los residentes y el resto de agentes; allí se va dando forma a la “marca”, se van identificando los valores clave del futuro, se responde a las preguntas: ¿hacia qué tipo de barrio estamos dirigiendo los esfuerzos?; ¿qué tendremos cuando haya terminado la regeneración?; ¿a qué tipo de gente atraerá vivir aquí en el futuro? Se trata de pensar —en pie de igualdad con técnicos, políticos etc.— en cómo transformar la vieja reputación en una nueva imagen. Realmente, el *branding* es un paso más en la participación ciudadana.

Tan importante es el **qué**, como el **nosotros**: es decir, tienen que estar representados todos los agentes con influencia en el barrio. El consenso en la identidad y la “marca” de un barrio puede servir de fuente de inspiración compartida que guía el proyecto; lleva a todos los agentes interesados a trabajar por un futuro compartido: crea una alianza (Dol et al. 2007:86).

Pero la “marca” no es una cuestión de marketing en el sentido de vender algo irreal (no tendría sentido encargarla a una agencia de comunicación al margen de

los vecinos): es una promesa de futuro basada en los fundamentos del pasado, la fuerza y las características del área. La “marca” tiene que ser veraz. La “marca” también actúa como faro que guía en el largo plazo la implementación de los proyectos de regeneración: si la identidad está clara, la urgencia o los cambios no harán reformular el significado del barrio, sino que se estudiará cómo conseguirlo de otra manera.

La “marca” se visibiliza mejor en imágenes que en palabras. Traemos un ejemplo, del Informe Final del Proyecto IMAGE sobre el tema: en un barrio se decía que la identidad pasaba por la “educación y la cultura”: al mostrar las presentaciones, se comprobó que unos agentes pensaban en potenciar el conocimiento académico y otros proyectaban el futuro hacia el desarrollo de habilidades y técnicas profesionales a través del sistema de aprendizaje con maestros (formación profesional dual), tan desarrollado en Suiza. Lógicamente, la imagen que se proyecta es radicalmente distinta.

Pasos del proceso de creación de la marca

1. Preparación: ¿Cuál es el propósito del ejercicio de *branding*?

Se podría decir que son tres pasos: descubrir el potencial del barrio; crear una base para el consenso y el compromiso y definir los proyectos. A partir de ahí, se elige el método.

2. Orientación.

Supone un análisis previo del barrio, los agentes importantes los estilos de vida, las etnias; los eventos significativos; las fuentes de energía y de frustración; los grupos activos existentes, para asegurar que se comprometen todos, etc. Va unido al análisis DAFO que se utiliza en el proyecto de regeneración. A partir de ahí, se definen los temas clave.

3. Sesión de *Branding*: descubrir la identidad.

Es fundamental que en esa sesión esté todo el espectro de agentes (*stakeholders*) representado. Al definir la “marca”, se tiene que hacer con profundidad, amplitud y verdad.

4. Análisis de la identidad en los valores clave

Se trata de extraer entre todos los valores descubiertos inicialmente, las características más significativas con las que se quiera proyectar el futuro. Los valores clave pueden atender a su contenido o a su función (lo que hacen), emoción (el ambiente que crean) o aspiración (hacia donde se querría ir).

5. Implementación.

Además de crear un consorcio fuerte entre los agentes interesados, conviene asegurar que todos los que trabajan en el barrio conocen la identidad de la “marca” y se les anima a usarla en sus actividades, proyectos, etc.

3. Schwamendingen

Entre los 5 proyectos de IMAGE, he seleccionado éste porque sólo utiliza como tal la herramienta de *Branding* y no el conjunto completo (IRP y autoevaluación). En Suiza, al ser un estado federal, las competencias de las autoridades locales son limitadas y las guías de planeamiento del departamento de urbanismo no tienen carácter vinculante. Por eso, el plan de regeneración depende más de los propietarios del suelo, sean privados o públicos. Por otra parte, la ciudad de Zúrich evalúa regularmente los progresos de las políticas urbanísticas en los barrios, con encuestas periódicas y otros instrumentos de medición: no es necesaria la autoevaluación del plan. En cualquier caso, la regeneración de Schwamendingen se está llevando a cabo desde entonces, todavía sigue activa, impulsada por agentes públicos y privados, con buenos resultados.

Sin embargo, he tenido la experiencia de que, al preguntar aleatoriamente a algunos vecinos o empleados de oficinas públicas de la zona en julio de 2016, no son conscientes de que haya una operación especial en marcha o han olvidado ya el proyecto IMAGE.

Schwamendingen es un barrio de 28.000 habitantes al norte de Zúrich diseñado para alojar a trabajadores de la industria y concebido como una ciudad jardín.

Ha sido un barrio de tránsito social: primero llegaron trabajadores suizos, después italianos y españoles, finalmente personas procedentes de la antigua Yugoslavia, Turquía y otras naciones. Funciona bien como área urbana con distintos elementos (a mitad de camino entre pueblos y barrios). Empieza a perder valor por la contaminación y el ruido (proximidad a la autopista y al aeropuerto) y los habitantes suizos que pueden, se van a vivir a otra zona. Los inmigrantes que no pueden, se quedan y se atrae más población de otros lugares. La vida en el barrio empieza a ser difícil y el área adquiere una imagen negativa en el resto de la capital.

Sin embargo, la imagen negativa no es una cuestión reciente. En los años 30 era un pueblo agrícola pequeño y empobrecido. Después de la Segunda Guerra Mundial se proyectó un crecimiento como ciudad jardín, pero la elevada natalidad y los procesos migratorios de esos años hicieron que pasara de 3.237 habitantes en 1941 a 33.360 en 1960. Se convirtió en un barrio obrero, de modestos ingresos, con trabajadores en la industria de Oerlikon, y en los años 80 ya gozaba de mala reputación (Eberle 2008:3).

A mediados de los 90, el distrito 12 cambia de nuevo. Llegan más inmigrantes, sobre todo jóvenes, y surgen temores (unidos a veces a la xenofobia) en la población suiza de más tradición o más mayores. En 1998 (desde la asociación de vecinos) y en 1999 (a través de la Agenda Local 21 de Zúrich), ya hay intentos de cambiar la imagen negativa, que se acentúa después de la presentación del documental “Un día en el ghetto”⁴⁸⁵ sobre Schwamendingen. Este cambio no se llega a concretar hasta 2005, en el marco del programa IMAGE.

El objetivo del ayuntamiento en el año 2006 era lograr un barrio atractivo para personas de ingresos medios o bajos —sin hacer una gran inversión— y uno de los elementos de la estrategia de regeneración era mejorar la imagen que del barrio tenían tanto los agentes internos como los externos. Además, se preveía cubrir la autopista, amortiguando significativamente el ruido y reducir el número de aviones que sobrevuelan la zona.



Imagen 50: Vistas del ayuntamiento y la oficina de correos de Schwamendingen
Fuente: Elaboración propia, julio 2016

Los datos, en el momento en que se implementó el proyecto⁴⁸⁶ IMAGE eran los que se verán en el siguiente cuadro.

Realmente, no parecen datos negativos: son próximos a la media de Zúrich, ciudad de alto bienestar. Hay algo más de paro, pero sólo un 5% y más población extranjera y vivienda social. Lo interesante de este caso es cómo se pone en marcha un plan cuando se ve que empieza la espiral de decadencia por un motivo

⁴⁸⁵ “Ein Tag im Ghetto”. No he conseguido localizarlo.

⁴⁸⁶ Datos de 2005. En 2013, el número de habitantes en Schwamendingen era de 29.000, pues era la zona de desarrollo más grande de la ciudad, y había aumentado a 5.000 trabajadores, <https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/schwamendingen/kennzahlen.html>, búsqueda de 16/2/2016.

externo al barrio (el ruido que perturba la calidad de vida) y cómo la participación de los vecinos consigue activar a las autoridades para dar la vuelta al proceso de degradación.

Indicadores	Schwamendingen	Zúrich
Población	28.000 37,2% extranjeros	360.000 30,2% extranjeros
Área	600 Ha	9.200 Ha
Tasa de paro	5%	4%
Propiedad de las viviendas	14.009 apartamentos 38,2% de cooperativas de viviendas 7,6% públicos 36,3% privados 17,5% corporativos	202.118 apartamentos 18% de cooperativas de viviendas 7,5% públicos 50,3% privados 24% corporativos
Principales agentes (<i>stakeholders</i>)	Cooperativas de viviendas ⁴⁸⁷ ; inmobiliarias privadas; residentes antiguos y ciudadanos suizos que participan en organizaciones de vecinos; poca implicación de los inmigrantes cuyo principal objetivo es conseguir empleo.	Las autoridades urbanas como la agencia de desarrollo urbano, la concejalía de urbanismo, agencias sociales involucradas en urbanismo: coordinar, implementar y establecer iniciativas; partidos políticos y ONG.
Funciones del área	Zona residencial atractiva para familias de bajos y medios ingresos; con zonas verdes y espacios abiertos, precios asequibles de compra de vivienda, buenas escuelas, tiendas, etc. y próxima a zonas de trabajo.	Centro económico de Suiza, fuerte internacionalmente en banca y en otros servicios; en la cima de algunos rankings de ciudades internacionales; con problemas de segregación social y funcional durante los noventa.

Tabla 39: Datos comparativos de Schwamendingen y Zúrich

Fuente: Statistical Yearbook 2007 de la ciudad de Zúrich, citado en (Dol et al. 2007:41)

El análisis DAFO al inicio del proceso de regeneración es muy interesante. Se ve claramente que no hay tantas amenazas o debilidades y tiene más peso lo positivo. Se puede decir que Schwamendingen parte de un lugar de esperanza para convertirse en un lugar de confianza, según las cuatro situaciones de partida que se identifican en el proyecto IMAGE (Dol et al. 2007:45):

1. Un buen barrio es un **lugar de confianza**. Hay comunicación entre la gente; la atmósfera es relajada y los nuevos se integran naturalmente en el vecindario.

⁴⁸⁷ En Suiza, la vivienda social es muy escasa tal como la conocemos en España. Allí se articula a través de cooperativas de viviendas que compran las viviendas y subsidian el alquiler para familias de rentas bajas. También hay poca tradición a todos los niveles, de vivienda en propiedad: en general, se suele alquilar.

2. En un **lugar de esperanza** los problemas no son grandes. Los residentes están motivados para trabajar conjuntamente y mejorar el barrio.

3. En un **lugar de pérdida**, los residentes están frustrados con los problemas. Si tuvieran la oportunidad se irían Hay grupos de residentes en conflicto y cada uno vela por su propio interés.

4. En un **lugar de crisis**, los problemas son tan grandes que cada uno sólo está interesado en su propia situación. La gente siente que se debe defender del resto.

Datos Internos	
Fortalezas:	Debilidades
Físicas: Espacios verdes, transporte público, vivienda asequible y suficiente, servicios, cercanía a áreas en desarrollo con trabajos de gran calidad.	Físicas: Ruido y contaminación ambiental por carreteras y aviones, poca inversión privada, mala calidad del espacio público, necesidad de renovación.
Sociales: Buena mezcla social, familias, buena calidad de vida para la mayoría y estilos de vida sencillos.	Sociales: Hay sub-áreas residenciales necesitadas, fricciones sociales, falta de integración, pobre calidad de vida para una minoría (6.000 residentes).
Datos Externos	
Oportunidades	Amenazas
Proceso: Estrategia integrada del gobierno (guía de planeamiento, trabajo social, mejora de la imagen), tejido asociativo, imagen interna e identificación del potencial.	Proceso: estrategias de desarrollo no vinculantes, es difícil llegar a algunas áreas residenciales y a los propios residentes, la imagen externa.
Físicas: Inversiones como la cubierta de la autopista, más viviendas y renovación de otras a cargo de las asociaciones de vivienda, aumenta el atractivo del barrio para personas y familias de otras áreas de Zurich.	

Tabla 40: Análisis DAFO de la regeneración de Schwamendingen
Fuente: (Dol et al. 2007:42)

La inversión del proyecto IMAGE en Schwamendingen se dirigió a conseguir la participación de los ciudadanos y a animar al resto de agentes a responsabilizarse en el proceso de “marca”.

Los **desencadenantes** del proceso de creación de “marca” fueron:

- La plataforma pública Schwamendinger Forum 2000, que quería empezarlo.
- Las presiones sociales y ambientales habían creado un problema de imagen en el barrio.
- Un programa gubernamental de desarrollo urbano sostenible.

Los **objetivos estratégicos** del mismo fueron (Schenkel 2006:7):

—Un desarrollo urbano sostenible del área, de acuerdo a las guías de planeamiento de la ciudad, con una selección de inversiones e intervenciones públicas.

—Compromiso de propietarios (públicos y privados) de suelo e inmuebles de invertir; incentivar el consorcio público-privado.

—Iniciativa local y trabajo cooperativo de los residentes y los grupos de interés.

—Mejora de la imagen por un proceso de creación de “marca” corporativo.

Los objetivos operativos fueron:

—Una renovación urbana y densidad de alta calidad de vida y espacios libres.

—Mejora de los espacios verdes.

—Inversiones privadas (incentivos y coordinación, coherentes con el desarrollo).

—Mejora del trabajo social, apoyo, puntos de encuentro, proyectos de integración.

—Desarrollo cooperativo de la estrategia de *branding*.

—Reducción de la polución ambiental (por la cubierta de la autopista, medidas de calmado de tráfico, desvío de aviones, accesibilidad en transporte público).

De los siete factores relacionados con el proceso de regeneración, dos no tienen importancia en el barrio:

Antes de la regeneración	Previsto en la regeneración
1. Degradación múltiple	
*Hay poca vivienda social pero mucha perteneciente a las asociaciones de viviendas. *Como es un área muy grande, hay zonas con buena mezcla social y otras de segregación. *La degradación aumenta por la contaminación ambiental (sobre todo el ruido) y la calidad y los precios de las viviendas.	*Se quiere que la mezcla social sea un aspecto positivo. *Hay talleres abiertos a los residentes. *Mezcla en los grupos de trabajo para elaborar los proyectos. *Mejor integración. *Más colaboración entre los grupos sociales.
2. Diversidad cultural	
*Hay una situación tensa entre los residentes suizos y los extranjeros. *En las escuelas es patente la diversidad de culturas y los padres suizos se quejan. *Hay mezcla social pero no cohesión.	*Se quiere que la mezcla social sea un aspecto positivo. *Acciones de marca sobre la diversidad cultural. *Competición fotográfica. *Mejor integración. *Resaltar la imagen/marca de diferentes culturas.
3. Población transeúnte	

<p>*El tránsito de los residentes no es un problema, aunque fuera del barrio se percibe así.</p>	<p>*Se debe hacer una estrategia de ciudad, para resolver las diferencias entre las sub-áreas. *El tránsito es una ventaja: cada ciudad necesita un barrio con mucha rotación. Los que llegan traen nuevos recursos, la vivienda es asequible y hay pocas restricciones a la inversión.</p>
4. Seguridad	
<p>*No hay realmente inseguridad aunque lo perciben así los ajenos al barrio. *Sólo son inseguras algunas carreteras, por la velocidad</p>	<p>*Resolver los problemas sociales y la integración. *Nuevas zonas de viviendas, familias y vida social que hagan sentirse orgullosos de estar allí. *Mejorar la imagen externa del barrio. *Animar a recibir visitantes de fuera.</p>
5. Espacios públicos	
<p>*Los espacios públicos están indiferenciados. *No se usan. *No hay problema con las zonas verdes en el centro del área y en los bloques grandes. *Sí en la periferia, donde hay mezcla de usos de pequeños comercios y viviendas privadas.</p>	<p>*El espacio público tiene potencial. *Compromiso entre espacio público y densificación. *Calidad de vida. *Nueva oportunidad al cubrir la autopista. *Atraer inversión privada y pública. *Nuevos parques.</p>
6. Aislamiento	
<p>*Hay una percepción por parte del resto de la ciudad de que es un barrio aislado, mientras que los vecinos piensan que es accesible⁴⁸⁸. *No está bien comunicado con el centro pero, sí con otra área funcional en expansión, del norte.</p>	<p>*Pensar en hacer un nuevo centro. *Enfoque regional: integración en zona Zúrich-Norte, donde hay más actividad nueva: comercial, residencial, etc., en vez de unirlo a Zúrich ciudad. *Acciones para atraer personas al barrio.</p>
7. Arquitectura	
<p>*Algunos edificios envejecidos. *Viviendas asequibles para cualquier economía. *Diferentes tipologías: bloques, unifamiliares. *No hay puntos de referencia en la ordenación. *Hay una mezcla de urbano y casi rural. *La ciudad jardín de origen funciona mal en cuanto a diseño, bien en cuanto a calidad de vida.</p>	<p>*No hace falta grandes inversiones en rehabilitación o actualización física de viviendas. *Riesgo de que nueva arquitectura eleve precios. *Arquitectura bioclimática. *Doble vidrio. *Cubierta de la autopista. *Inversión desde las asociaciones de viviendas.</p>

Tabla 41: Factores clave de la regeneración de Schwamendingen
Fuente: elaboración propia a partir de datos del proyecto IMAGE.

La **implementación** se produjo entre los años 2005-2007, con la siguiente cronología:

⁴⁸⁸ En julio 2016 he podido comprobar que está bien comunicado con el centro. A la plaza central llegan 2 líneas de tranvía y 4 de autobús. Además, hay una nueva estación de trenes (Stettbach) en el extremo opuesto del barrio.

1. Noviembre 2005: desde Urbanismo del ayuntamiento de Zúrich se invita a un taller de un día. Participan unos 60 residentes, representantes de diversas organizaciones del distrito, asociaciones y partidos políticos. Después del taller se crean tres grupos de trabajo.

2. Abril 2006: se presentan las conclusiones sobre “Imagen Schwamendingen” de los tres grupos (inicialmente tenían unas 30 personas, pero luego se quedan en 15-20 cada uno). Ayudó a dinamizar y centrar las ideas Rian Peeters, especialista en “branding” en Woonbron, una de las mayores asociaciones de vivienda holandesa y socios en el proyecto IMAGE.

Se eligió el concepto Ciudad Jardín (*Gartenstadt*) como “marca” del barrio, después de ciertas dificultades y se empezó a trabajar en tres subproyectos, de forma independiente y en pequeños grupos (Eberle 2008:8-12):

a. Tele Schwamendingen: Comenzó con el taller de noviembre de 2005 y empezó a emitir en marzo de 2006, desde internet, en www.teleschwamendingen.ch. Durante los dos primeros años, se apoyó económicamente desde la oficina de Desarrollo Urbano de Zúrich, como proyecto piloto, al ser la primera televisión de barrio. Elabora contenidos sobre las tradiciones del barrio, sus noticias, aparte de otras informaciones y ha sido un pilar fundamental para la difusión de la marca.

b. Nuevas postales de Schwamendingen: Se pensó en la difusión que podrían tener, pues las postales son como una tarjeta de visita del barrio, y para eso se lanzó un concurso de Fotografía en julio de 2006 con dos lemas: “Vivir juntos en Schwamendingen” y “Garden City Schwamendingen”. Se presentaron un total de 122 imágenes y se preparó después una exposición. En 2016 siguen vendiéndose en la oficina de correos principal, pero el diseño ha quedado obsoleto como estrategia de marca.



Imagen 51: Schwamendingerplatz con el logo de la marca y postal "Lo vemos de manera diferente"
Fuente: Elaboración propia, julio 2016 (izquierda) y Martin Steiner



Imagen 52: 4 postales Gartenstadt Zürich Schwamendingen
Fuente: Elaboración propia a partir de las postales disponibles⁴⁸⁹

c. Visitas guiadas desde Zúrich a la ciudad jardín del Distrito 12: Los prejuicios desaparecen cuando se conoce la realidad. Desde el verano de 2007, cinco guías hicieron visitas guiadas por el barrio, centradas en los siguientes temas: la ciudad jardín, la renovación, el paseo a pie de Zúrich, los árboles y las escuelas de Schwamendingen. Participaron unas 180 personas, y desde la cooperativa de viviendas se hicieron posteriormente otras. Actualmente, el barrio tiene su web en la que anuncia todas sus actividades: www.qvs.ch.

⁴⁸⁹ De izquierda a derecha y de arriba abajo: “Schwamendingerplatz”. Franz Schmidlik; “Jardín trasero”. Denis Eggenberger; “Septiembre en Hirschen”. Esther Staedeli y “Vamos mano a mano”. Gesa Lüchinger.

Gartenstadt- Schwamendingen



teleschwamendingen.ch
das erste zürcher quartierfernsehen



El impacto. Como ya se ha dicho, algunos vecinos no tenían una imagen negativa del barrio pero, con la formulación de la “marca”, la actitud tanto de los residentes como de los foráneos fue más positiva. Se consiguió también que los medios de comunicación cambiaran su percepción por los tres subproyectos.

El proceso de “marca” extrajo la identidad clara del barrio como ciudad jardín, ayudó a identificar normas y valores importantes para lograrlo y aun dentro de los estilos de vida diferentes de los residentes y trabajadores de allí, todos se sienten no sólo consumidores, sino productores de esa “marca”, es decir, de ese barrio deseado. De hecho, para conseguir la duración de la marca, los proyectos nuevos deberían interrogarse sobre la medida en que contribuyen a fortalecer la marca de Ciudad Jardín (Schenkel 2006:8).

Es importante hacer notar, con Schenkel, que se tienen que hacer elecciones, bien enfocadas al extraer la identidad. Soluciones de compromiso como “un barrio para todos” conducirían a un área ordinaria, monótona, falta de carácter e identidad como la de tantos barrios (2006:2).

Conclusión

Se puede decir que se consiguieron los objetivos del proyecto de “*branding*”: un apoyo al tejido social, creación de un sentimiento positivo hacia el barrio y percepción mejorada del resto de la ciudad, por la nueva visión de los medios de comunicación. El proceso consistió en una mezcla de desarrollo de la “marca” de abajo arriba por parte de los residentes (*bottom-up*) y de impulso de la asociación de viviendas y las autoridades locales (*top-down*).

Se ve que la creación de “marca” es un método suplementario a la regeneración que da buen resultado, sobre todo para el mantenimiento a largo plazo, ya que genera una identidad de barrio, una lógica emocional y un sentimiento de conexión entre los residentes, los comerciantes, los trabajadores, etc., procurando que todos se sientan “en casa”: en la imagen que ellos han proyectado. En Schwamendingen, la cohesión social y la mejora de la calidad de vida se pusieron en el centro de la estrategia y funcionó. A la vez, la “marca” no resuelve todos los problemas: hubo conflictos por cuestiones de integración, de gestión, etc. y, además, en Schwamendingen se partía de un barrio con pocos problemas (no había desempleo, pobreza ni delincuencia).

El proyecto de regeneración se está llevando a cabo desde entonces, con mucho ya construido entre 2006 y 2016, aunque el Masterplan prevé seguir con la renovación hasta 2038⁴⁹⁰.

La regeneración ha sustituido bloques de viviendas por otros nuevos con espacios públicos intermedios bien diseñados; ha construido la estación de tren Stettbach Bahnhof; ha ampliado la escuela Hirzenbach y renovado la escuela de primaria Luchwisen, ante el aumento de más del 15% del alumnado entre 2001 y 2011; ha edificado 23 viviendas unifamiliares adosadas —dos tercios de ellas subvencionadas— en Kronwiesen; ha reformado y ampliado las instalaciones deportivas Heerenschürli y prevé, entre otras acciones, la demolición y construcción de nuevas viviendas, de distintas tipologías, la mejora de los parques y, finalmente, la intervención más decisiva: la cubierta de la autopista para mitigar el ruido y conectar las dos partes del barrio. Hacer esa cubierta de casi un kilómetro era una de las ideas iniciales del plan de regeneración, pero se ha aprobado definitivamente el 3 de febrero de 2016 y se prevé que esté finalizada alrededor de 2022⁴⁹¹.

Sin embargo, 10 años después de la finalización de IMAGE, el barrio sigue sin ser visto como una zona atractiva para los zuriqueses de siempre, por la multitud de etnias que viven allí. La buena imagen externa duró unos años y aunque, objetivamente, la calidad de vida ahora es más alta, se dice que la población sigue sin estar totalmente integrada en la ciudad.

Después de la visita al barrio en julio de 2016, pienso que la connotación negativa que aun puede quedar en el resto de los habitantes de Zúrich puede deberse también a desconocimiento de las transformaciones que se han operado en este tiempo.

⁴⁹⁰ Por ejemplo, la renovación de la zona central, Schwamendinger-Dreieck se prevé entre 2017 y 2038, según indica la web del Ayuntamiento de Zúrich. https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/schwamendingen/projekte_geplant.html, búsqueda de 15/2/2016.

⁴⁹¹ Datos extraídos de <http://einhausung.ch/>, búsqueda de 16/2/2016.



Proyectos realizados



San José de Valderas



5.6 Proyecto en San José de Valderas (Alcorcón. España)

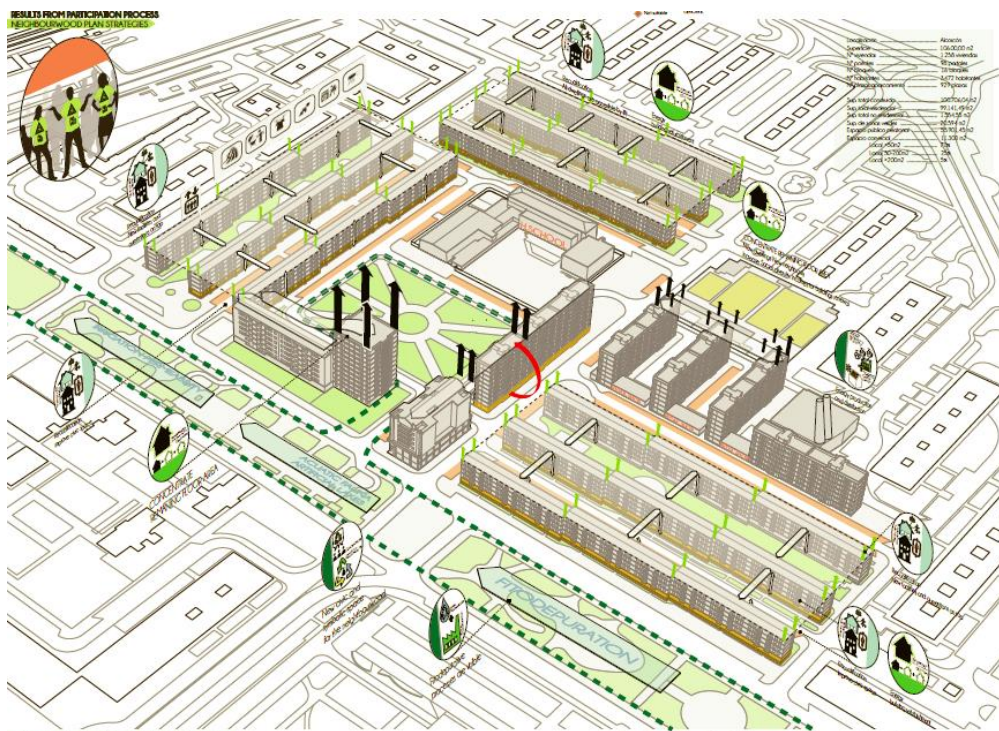


Figura 49: Esquema del proyecto de regeneración de San José de Valderas
Fuente: CO³⁴⁹².

⁴⁹² Los gráficos e imágenes se extraen de los paneles presentados al Concurso “Powering Transformation”, promovido por la Asociación “Sostenibilidad y Arquitectura”, que obtuvieron el primer premio entre 48 propuestas provenientes de 14 países, en el marco del World Sustainable Building WSB14, celebrado en Barcelona del 1 al 4 de octubre de 2014. Se reproducen aquí con la autorización de sus autores y de la Universidad Europea de Madrid.

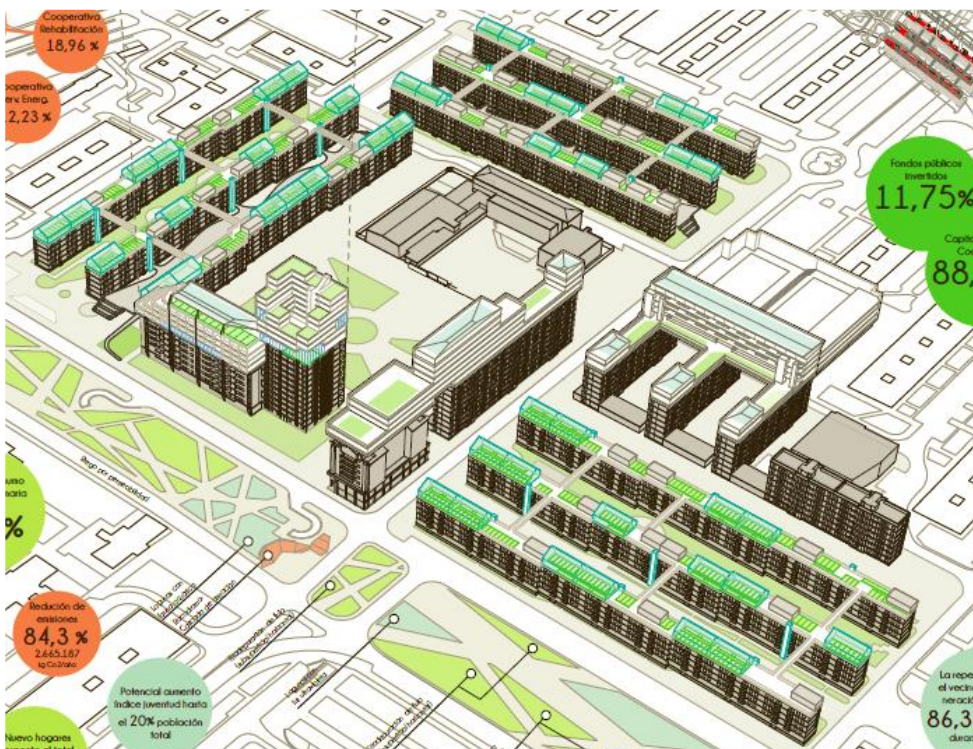


Figura 50: Imagen final del proyecto de regeneración de San José de Valderas

Fuente: CO³

Cooperativas para una regeneración urbana sostenible

Este proyecto nació en 2012 como un ejercicio del Máster en Edificación Eficiente y Rehabilitación Energética y Medioambiental MUJEREM, de la Universidad Europea de Madrid. El ejercicio trataba de analizar un barrio de Alcorcón (municipio al suroeste de Madrid), con los indicadores de sostenibilidad de Salvador Rueda (2008:11-13)⁴⁹³ —morfología urbana, espacio público y confort de las variables del entorno, movilidad, organización urbana, metabolismo urbano, cohesión social, biodiversidad, etc.— para establecer un diagnóstico y conocer si un barrio típico de Madrid cumplía y en qué medida con esos indicadores de sostenibilidad.

Marco teórico

⁴⁹³ Vid. capítulo sobre Metabolismo Urbano, donde se habla con mayor profundidad.

Aunque se ha hablado en otros capítulos de estos conceptos, recordamos algunas definiciones tomadas de Salvador Rueda (1999:11), que pueden ayudar a entender el marco teórico de partida:

Descriptorios urbanos son parámetros o variables que reflejan cuantitativamente una determinada realidad urbana, sea física, económica o social.

Indicador urbano: es una variable o estimación urbana que provee una información agregada, sintética, respecto a un fenómeno más allá de su capacidad de representación propia. Es decir, se le dota exógenamente de un significado añadido (...) con el fin de reflejar una preocupación social e insertarle en el proceso de toma de decisiones.

Índice urbano: es la magnitud resultante de la fusión de la información contenida en varias variables descriptivas en algunos sistemas de indicadores. Es una magnitud adimensional, pues resulta de la adición ponderada de diversas unidades de medida. Tiene las mismas características que el indicador, pero con mayor carácter social, por la aleatoriedad del proceso de ponderación.

Sistema de indicadores urbanos: es un conjunto ordenado de variables sintéticas cuyo objetivo es proveer de una visión totalizadora respecto a los intereses predominantes relativos a la realidad urbana de que se trate.

Es importante establecer los criterios de selección de los indicadores contando con la colaboración de todos los grupos interesados (*stakeholders*): mundo científico, institucional, asociaciones e individuos, para dar validez al sistema.

Al tratarse de una zona con un modelo de ciudad compacta, el esquema de Salvador Rueda siguiente, explica bien el punto de partida y los retos que se afrontan en una intervención de este tipo:

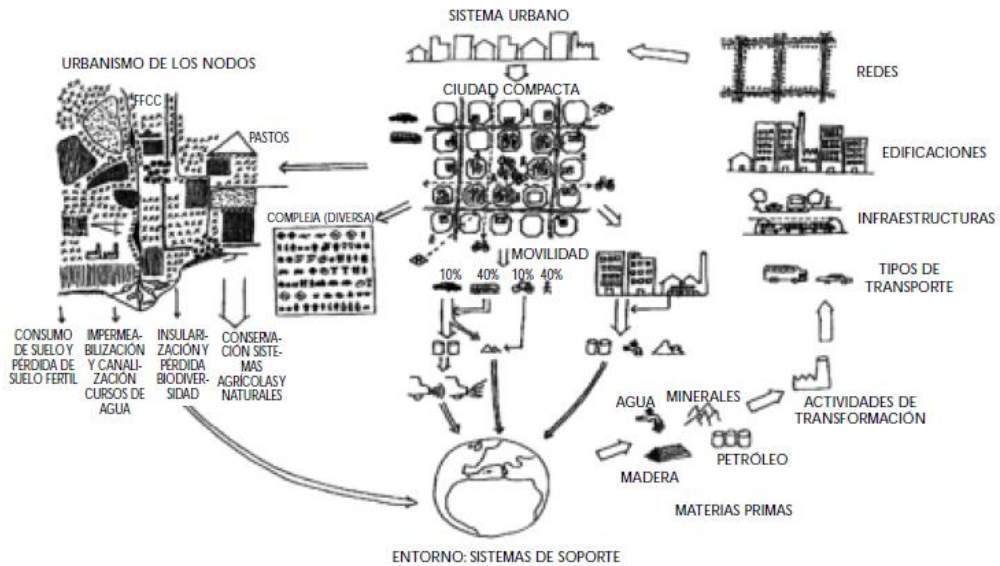


Figura 51: Modelo de ocupación del territorio en la ciudad compacta y compleja

Fuente: (Rueda 1999:18).

En la ciudad compacta, el consumo de suelo, el deterioro en los sistemas de soporte y el consumo de energía y materiales extraídos es menor que en la difusa. Los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte (por movilidad, edificación, servicios, etc.) también son menores. Por otra parte, la complejidad de la ciudad compacta es mucho mayor, puesto que hay mayor diversidad de usos, de vecinos, de horarios, etc. (se representa en la multitud de iconos del cuadro de la izquierda COMPLEJA (DIVERSA)).

La intervención en San José de Valderas entraña gran complejidad al abarcar todos esos aspectos.

Marco normativo

El estudio empezó abordando la posibilidad de regenerar el barrio para llegar a una mejora en la eficiencia energética de los edificios, en cumplimiento de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 —texto refundido de 18 de junio—, relativa a la eficiencia energética de los edificios que, entre otros objetivos, marca en su Artículo 9,1 *que los Estados miembros se asegurarán de que:*

a) a más tardar el 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos sean edificios de consumo de energía casi nulo y de que,

b) después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas sean edificios de consumo casi nulo.

La misma Directiva recomienda, a continuación, que los Estados miembros elaboren planes nacionales destinados a aumentar el número de edificios de consumo de energía casi nulo.

El n.2 de ese Artículo 9 dice: “Además, los Estados miembros, siguiendo el ejemplo encabezado por el sector público, formularán políticas y adoptarán medidas tales, como el establecimiento de objetivos, para estimular la transformación de edificios que se reforman en edificios de consumo de energía casi nulo, e informarán de ello a la Comisión en su planes nacionales a los que se refiere el apartado 1.

Previamente, en el Artículo 2,2, se ha definido el “«edificio de consumo de energía casi nulo»: edificio con un nivel de eficiencia energética muy alto, que se determinará de conformidad con el anexo I. La cantidad casi nula o muy baja de energía requerida deberá estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida in situ o en el entorno”.

La idea del estudio era regenerar el barrio intentando llegar a valores de eficiencia energética muy altos.

Durante el transcurso del mismo, se aprobó en España la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Revitalización Urbana que, además de tratar de impulsar la rehabilitación de edificios (se estaba haciendo desde décadas atrás), modifica alguna de las barreras que hacían difícil su implementación (provenientes de la Ley de Suelo, de la Ley de propiedad horizontal, etc.) y apuesta por otras posibilidades de financiación, que tienen en cuenta la menor financiación pública por la crisis económica y el soporte de las empresas energéticas.

En consecuencia, el estudio incorpora la Ley 8/2013, sus posibilidades, y trata de comprobar la hipótesis que se formula indirectamente⁴⁹⁴ en la citada ley: **Actuar a**

⁴⁹⁴ Cfr. Algunos ejemplos en la Ley 8/2013:

-Preámbulo, II, §6: “El tamaño de estas operaciones permitirá la puesta en servicio de redes de instalaciones energéticas a escala de barrio, con menor consumo de recursos, y que permitirían que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo”.

-Preámbulo, VI, §1: “La ley amplía las facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber legal de conservación (...)”.

escala de barrio optimiza el coste-eficiencia de la rehabilitación energética de edificios existentes.

Síntesis del proyecto

Nos encontramos ante una intervención compleja, que quiere abordar la Regeneración Urbana de San José de Valderas, incorporando indicadores de sostenibilidad, en concreto: movilidad, áreas verdes y servicios, parque edificado, estado de la edificación y calificación energética, edificabilidad remanente y no construida. Todo esto, sobre cuatro pilares básicos: el refuerzo del metabolismo urbano, la viabilidad de la intervención en los edificios, la revalorización del barrio y la mejora del acceso a los servicios y, finalmente, la cooperativa como herramienta para la regeneración urbana.

1. Refuerzo del metabolismo urbano



Figura 52: Esquema del refuerzo del metabolismo urbano en San José de Valderas

Fuente: CO³

Se trata de involucrar a los residentes, concienciándolos en su propio comportamiento (con el punto limpio entre otras cosas); crear una planta de metanización y un proceso de fitodepuración de las aguas de las zonas verdes –de manera que los residentes pueden visualizar los beneficios para la comunidad en la producción de energía y en la gestión de los procesos del agua- y suplir la demanda de energía con gestión privada y vender a barrios cercanos la energía sobrante de la planta de metanización.

2. Viabilidad de la intervención en los edificios



Figura 53: Viabilidad de la intervención: rehabilitación más obra nueva CO³

Fuente: CO³

Se trata de reorganizar los usos y consumir la edificabilidad disponible con nueva construcción en lugares estratégicos, que aporten diversidad social al barrio e ingresos para la rehabilitación energética.

3. Revalorización del barrio y mejora del acceso a servicios



Figura 54: Revalorización del barrio: diversidad y servicios CO³

Fuente: CO³

Se asegura a los vecinos la accesibilidad vertical y se crean nuevos lugares sociales a nivel doméstico en las cubiertas de los bloques: con esto se refuerza la economía doméstica con bienes y productos básicos que dan opciones a las

familias (tendederos, zonas de juegos de niños y ancianos, huertos ecológicos, barbacoa, pistas deportivas, espacio para proyecciones, etc.).

4. La cooperativa como herramienta necesaria para la regeneración urbana



Figura 55: La cooperativa, herramienta necesaria de la regeneración CO³

Fuente: CO³

Este proyecto pasa por la creación de tres cooperativas interconectadas: una de servicios de energía que es la matriz de la regeneración urbana, otra de rehabilitación de edificios y otra para la nueva construcción. Se ve la cooperativa como herramienta legal idónea para que los vecinos puedan tomar las decisiones del barrio.

Hay dos cuestiones importantes en este caso, a nuestro juicio:

1. ¿Hay diferencias entre plantear la rehabilitación a escala de edificio o de barrio?
2. ¿Es posible llegar a soluciones de rehabilitación integrales —abordables económicamente— en el marco de la nueva ley?

Datos de partida:

El barrio de San José de Valderas está situado en Alcorcón, entre la M-40 y la M-50, en el área metropolitana sur de Madrid. Ocupa 11,6 hectáreas, tiene una población de 3.472 habitantes y 1.258 viviendas.



Figura 56: Alcorcón en el área metropolitana de Madrid

Fuente: CO³

Es un barrio típico de los años 70 del siglo XX, de bloques de vivienda exentos con zonas verdes entre los mismos, con viario y dotaciones más bien escasos. El barrio comprende 16 bloques, 9 de 5 plantas, 4 de 7, 1 de 10 y 1 de 12 respectivamente, con 98 portales en total. Los bloques de 5 plantas no tienen ascensor y hay viviendas en planta baja en algunos de los bloques de 5 alturas y en el de 10. La superficie total es de 106.000 m², de los cuales, la superficie edificada es de 100.706,04 m², principalmente residencial (99.141,49 m²), ya que sólo 1.554 m² corresponden a otros usos, mayoritariamente comerciales (Moreno Soriano et al. 2014:4)⁴⁹⁵.

Para hacer el estudio, se ha utilizado un bloque de cada una de las tipologías (exceptuando el de 7 plantas), se han considerado los datos urbanísticos y edificatorios reales y se han hecho estimaciones sobre los consumos y ahorros

⁴⁹⁵ Disponible en <https://www.construible.es/comunicaciones/ii-congreso-eeen-concepto-coste-eficiencia-a-escala-de-barrio>, búsqueda 23/05/2015.

posibles, en un trabajo de campo desarrollado por los alumnos y profesores del Master en los cursos 2011-12 y 2012-13.

I. ¿Hay diferencias entre plantear la rehabilitación a escala de edificio o de barrio?

El primer escenario contempla la **rehabilitación edificio a edificio**.

Se han estudiado tres edificios y se han extrapolado los datos a los demás con orientación similar. Se aplican las herramientas CE3X y CEX para la calificación de los edificios en su estado actual y mejorado, y se determina mediante la valoración económica el nivel de rehabilitación óptimo recomendable para el cumplimiento de las exigencias (limitación de la demanda y el consumo) del CTE, anteriores a 2013.

El “«nivel óptimo de rentabilidad» es el nivel de eficiencia energética que conlleve el coste más bajo durante el ciclo de vida útil estimada cuando:

a) el coste más bajo venga determinado teniendo en cuenta los costes de inversión relacionados con la energía, los de mantenimiento y funcionamiento (incluidos el coste y ahorro de energía, la categoría del edificio de que se trata, los ingresos procedentes de la energía producida), si procede, y los costes de eliminación, si procede, y

b) el ciclo de vida útil estimada venga determinado por cada Estado miembro. Se trata del ciclo de vida útil estimada restante de un edificio en el que los requisitos de eficiencia energética se determinan para el edificio en su conjunto, o del ciclo de vida útil estimada de un edificio o de uno de sus elementos en el que los requisitos de eficiencia energética se determinan para los elementos del edificio.

El nivel óptimo de rentabilidad se situará en el rango de niveles de rendimiento en los que el balance coste-beneficio calculado durante el ciclo de vida útil estimada es positivo”⁴⁹⁶.

Se partían de edificios de calificación energética G (el de 5 plantas) y E (los de 10 y 12), y después de la mejora energética se obtenían calificaciones D y C respectivamente.

⁴⁹⁶ Directiva 2010/31/UE, Artículo 2, Apartado 14). En la Ley 8/2013, Artículo 11, se habla de la memoria que asegure la viabilidad económica, de la adecuación a los límites del deber de conservación y del equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de la misma. Por ejemplo, para conseguir accesibilidad universal, se entenderá que la carga es desproporcionada cuando el coste de las obras repercutido anualmente y descontando ayudas públicas exceda de 12 mensualidades ordinarias de gastos comunes.

El segundo escenario contempla la rehabilitación de edificios dentro de una operación de regeneración urbana⁴⁹⁷.

Al tratarse de una operación así, la Ley 8/2013 ofrece unas posibilidades adicionales, que agrupamos en tres conceptos (Moreno Soriano et al. 2014:6):

1. Actuaciones básicas sobre el parque edificado

Se trata, en este caso, de reparación de patologías e instalación de ascensores para garantizar la accesibilidad universal. Como no tienen incidencia sobre la rehabilitación energética, no podemos imputar esos gastos para establecer el coste-eficiencia óptimo.

2. Actuaciones de mejora ambiental y funcional del espacio público

Se incluyen aquí las actuaciones sobre el metabolismo urbano, que influyen mucho en la eficiencia energética. Se plantea la introducción de masas vegetales para mitigar el efecto isla de calor en verano y reducir hasta un 10% la demanda de refrigeración; se considera la instalación de sistemas urbanos de alta eficiencia, y la introducción de tres microcentrales de biomasa de distrito, que suponen una mejora frente a los sistemas de biomasa centralizados por edificio. Se obtiene así energía eléctrica y hay un proceso de fitodepuración que abarata el suministro de aguas.

3. Actuaciones de fomento de la rehabilitación

Son aquellas que producen retornos económicos y permiten la viabilidad: el aumento de la edificabilidad en un máximo de un 15%, la capitalización de los ahorros energéticos, la retirada de plazas de aparcamiento en superficie y la creación de otras que aumentan las zonas verdes, mejoran la peatonalidad y la funcionalidad del barrio, etc. No tienen influencia directa en el coste de la rehabilitación –pues son operaciones externas a la misma- pero sí sobre la posibilidad de financiarla si se considera el periodo de uso del edificio (ahorros) y la amortización (inversiones); por tanto, sí influyen en el parámetro coste-eficiencia. En este estudio, se ha considerado un plazo de diez años para determinar los ahorros.

Para empezar a valorar, se han establecido unos costes de construcción mínimos para cada solución constructiva, descartando un criterio de calidades para no influir directa ni indirectamente sobre la eficiencia energética.

⁴⁹⁷ Vid. definiciones de la Ley 8/2103, en p.128.

Descripción		€/m ²	€/vivi
PATOLOGÍAS		40*	
ACCESIBILIDAD/ASCENSORES			5.500 *
ESTRUCTURAS	Repercusión s/superficie forjado	294	
	Estructura ampliación horizontal 1,5 m	294	
FACHADAS EXISTENTES REHABILITACIÓN ENÉRGICA	SATE, incluido repercusión andamios	65	
	Carpintería exterior	380	
	Galerías solares 1,50 m	380	
CUBIERTA EXISTENTE	Losa filtrón sobre aislamiento	85	
SUSTITUCIÓN CALDERA INDIVIDUAL Y ACS CTE	Caldera individual y 2 paneles solares +acum+inter (1.300+3.500)		4.800
AMPLIACIÓN PLANTA 6ª	Coste/m ² excepto estructura, incluyendo caldera individual y 2 paneles	650	
SOLUCIONES BIOCLIMÁTICAS Y MEDIDAS ACTIVAS	Persianas, toldos, parasoles	110	
CALEFACCIÓN CENTRALIZADA DE DISTRITO			1.111
VENTILACIÓN CON RECUPERACIÓN ENTÁLPICA			80
ACTUACIONES EN ESPACIO URBANO			1.410

Tabla 42: Costes de construcción del proyecto San José de Valderas, CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014:7)

* No considerado (por entender que no son costes imputables a la rehabilitación energética).

Optimización de la demanda energética

Edificio	Altura	Nº viv	m²/viv.*	Demandas (kWh/m² año)		TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
				Calefacción	Refrigeración		
2	B+4	90	67	108,46	9,68	712.384	
11	B+11	48	115	79,8	11,73	505.246	
13	B+9	120	66	89,5	17,4	846.648	

Edificio MEJORADO	Altura	Nº viv	m²/viv.*	Demandas (kWh/m² año)		TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
				Calefacción	Refrigeración		
2	B+4	90	67	40	9,68	299.570	58%
11	B+11	48	115	29,09	12,19	227.866	55%
13	B+9	120	66	34,2	12,5	369.864	56%

Barrio	Altura	Nº viv	m²/viv.*	Demandas (kWh/m² año)		TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
				Calefacción	Refrigeración		
		1.258				9.613.149	
Barrio MEJORADO	Altura	Nº viv	m²/viv.*	Demandas (kWh/m² año)		TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
		1.258				4.101.960	57%

Tabla 43: Optimización de la demanda energética CO³
 Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014:8)

Como se ve, las demandas son distintas en cada tipo de edificios: se comporta mejor el de 12 plantas, pero sólo hay uno en el barrio. Al mejorar el edificio, las demandas de calefacción disminuyen radicalmente (más de la mitad), mientras que las de refrigeración son desiguales: en un edificio se mantiene, en otro sube ligeramente y en el otro desciende. Los ahorros por edificio son de un 58%, 55% y 56% y si se considera el barrio, el ahorro de demanda es del 57%. Es decir, desde el punto de vista de la demanda energética, como los ahorros en las tres tipologías son muy similares, da igual la escala de edificio que de barrio.

Optimización de consumos de energía primaria

En la tabla siguiente se aprecia como los consumos disminuyen radicalmente en el caso de calefacción, en todos los edificios. Sin embargo, en el caso de refrigeración y ACS, la mejora es más perceptible en los edificios más altos: el de 10 y el de 12 plantas (edificios nº 11 y 13 respectivamente de la tabla).

En cualquier caso, nos movemos entre un 47% y un 54% de ahorro anual si consideramos edificio a edificio y un 53% si consideramos el barrio en su conjunto.

Edificio	Altura	Nº viv	m ² /viv.*	Consumos - Energía Final (kWh/m ² año)			TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
				Calefacción	Refrigeración	ACS		
2	B+4	90	67	171,4	14,77	13	1.200.995	
11	B+11	48	115	110,26	17,89	23,06	834.679	
13	B+9	120	66	113,1	26,44	16	1.231.877	

Edificio MEJORADO	Altura	Nº viv	m ² /viv.*	Consumos - Energía Final (kWh/m ² año)			TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
				Calefacción	Refrigeración	ACS		
2	B+4	90	67	63,2	14,52	13,0	547.042	54%
11	B+11	48	115	32,16	18,72	13,8	357.232	57%
13	B+9	120	66	54,04	18,75	9,6	652.529	47%

Barrio	Altura	Nº viv	m ² /viv.*	Consumos - Energía Final (kWh/m ² año)			TOTAL EDIF. kWh año	Ahorro %
				Calefacción	Refrigeración	ACS		
							15.566.976	
Barrio MEJORADO							TOTAL EDIF. kWh año	
		1.258					7.358.812	53%

Tabla 44: Optimización de consumos de energía primaria CO³
Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014:8)

Valoración de los ahorros energéticos

En el cuadro siguiente se cuantifica energéticamente cada edificio, en el caso inicial y después de la rehabilitación energética. Se está hablando de los euros que pagan al año por consumos de energía de calefacción, refrigeración y ACS. El ahorro, según los edificios, varía entre un 51% y un 65%, pero si hacemos la media del barrio considerando el número de edificios de cada tipología, nos volvemos a quedar en un 57% de ahorro.

Si queremos llegar a la segunda mejora de niveles de aislamiento obteniendo ahorros de más del 80%, E3 (Aísla ++), según el CTE, nos vamos a la siguiente tabla, con ahorros entre el 82% y el 86% edificio a edificio y del 85% en el conjunto del barrio: es decir, con un gasto energético por vivienda significativamente menor al inicial.

Edificio	Altura	Nº viv	m²/viv.*	TOTAL EDIF. € año	Ahorro %	AHORRO € año
2	B+4	90	67	64.112		
11	B+11	48	115	42.432		
13	B+9	120	66	58.954		
Edificio MEJORADO						
2	B+4	90	67	26.493	59%	37.619
11	B+11	48	115	14.639	65%	27.793
13	B+9	120	66	29.061	51%	29.892
Barrio						
		1.258		807.197		
Barrio MEJORADO						
		1.258		345.632	57%	461.565
Edificio E3 (Aisla ++)						
2	B+4	90	67	8.976	86%	55.136
11	B+11	48	115	7.638	82%	34.794
13	B+9	120	66	10.612	82%	48.342
Barrio E3 (Aisla ++)						
				119.706	85%	687.491

Tabla 45: Valoración de los ahorros energéticos CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014:9)

Hasta aquí, tendríamos los ahorros a escala de barrio, pero considerando sólo el factor economía de escala en la rehabilitación energética, que supondría un 5%, pero sin incorporar los datos de la operación de regeneración urbana, que veremos en la tabla siguiente.

Propuesta de regeneración urbana de coste eficiente a escala de barrio

Edificio	Altura	Nº viv	m ² /viv.*	Costes Rehabilitación Integral* -	
				Edificio (€)	€/viv
2	B+4	90	67	3.015.581	33.506
11	B+11	48	115	1.290.960	26.895
13	B+9	120	66	2.949.041	24.575
TOTAL				34.999.991	
				Barrio (€)	COSTE-EFIC.
Barrio MEJORADO 1					
FACTOR DE ESCALA (5%)					
1258				33.249.991	95%
Barrio MEJORADO 2					
EFECTO ISLA DE CALOR Y CENTRAL DISTRITO (2%)					
1258				32.584.992	93%
Barrio MEJORADO 3					
RETORNOS AMPLIACIÓN EDIFICABILIDAD Y APARCAMIENTO					
1420				17.705.120	51%
Barrio MEJORADO 4					
RETORNOS AHORRO ENERGÉTICO (10 años)					
1420				10.830.210	31%

En todas las opciones Patologías y Ascensores se considera coste fijo de 13.537.000 €

Tabla 46: Propuesta de coste eficiente a escala de barrio CO³
Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014:10)

Como se ve, en el conjunto de la operación, lo derivado del factor de escala supone un 5% de ahorro. En cuanto se plantea como una operación urbanística, con actuación sobre el arbolado por el efecto isla de calor y la central de biomasa, se consigue un 2% adicional. Los factores críticos son los retornos producidos por el aumento de la edificabilidad (y la consiguiente venta de esos locales, viviendas y plantas de aparcamiento) y la capitalización del ahorro energético a medio plazo. Estos retornos son los que hacen posible invertir en otros temas, no directamente relacionados con la eficiencia energética, sino con la accesibilidad universal (ascensores), el estado de conservación (patologías), etc., pero que suelen ser los más demandados por los propietarios por ser de primera necesidad, mientras que mejorar la eficiencia energética, en unos climas no especialmente adversos como los de la mitad sur de España, no llevan a plantearse una inversión.

Conclusión de la primera pregunta: Sí hay diferencia en resolver la rehabilitación a escala de edificio o de barrio. Hay una diferencia poco significativa (en torno a un 5% de ahorro por la economía de escala) si se resuelve sólo como

rehabilitación, interviniendo en todo el barrio a la vez; pero una diferencia radical (en torno a un 69% de ahorro), si se incluye en una operación de regeneración urbana y se exploran todos los mecanismos que la normativa vigente propone (los autores apuntan a un 20% de retorno por la capitalización del ahorro energético y un 42% por los aumentos de edificabilidad y plazas de aparcamiento, que sumados al 5% de economía de escala y al 2% de ahorro energético por mejora del efecto isla de calor al aumentar el arbolado, suman el 69%).

Los autores del proyecto lo expresan así en un cuadro síntesis:

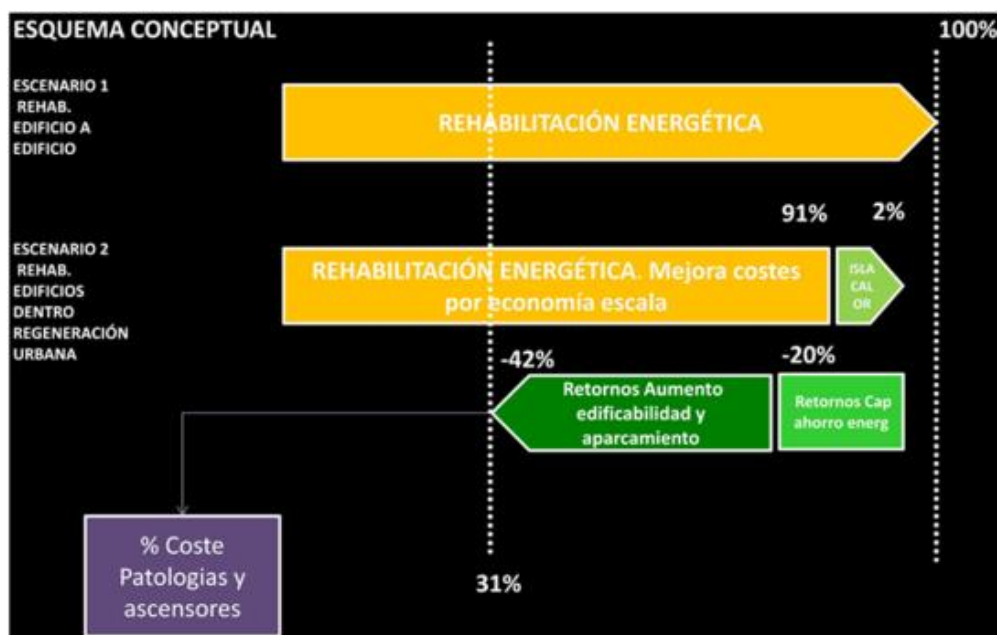


Figura 57: Esquema conceptual de la repercusión en costes de la rehabilitación energética dentro de operaciones de regeneración urbana

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014:11)

II. ¿Es posible llegar a soluciones de rehabilitación integrales –abordables económicamente- en el marco de la Ley 8/2013?

Ésta es la cuestión más importante: saber si hay o no mecanismos de financiación de este tipo de operaciones. El proyecto CO³ explora la autogestión de los vecinos utilizando el asociacionismo cooperativo como un instrumento básico. Esto supone la participación de los vecinos en la definición de las actuaciones en su barrio. La ventaja de la cooperativa frente a otras figuras (asociación de vecinos, comunidad de propietarios), es que suele ser de mayor tamaño, tiene capacidad legal para la toma de decisiones y para los avales bancarios.

La propia Ley 8/2013 sugiere esta figura en el Título VI del Preámbulo:

“VI. El Título II contiene la regulación de las actuaciones sobre el medio urbano, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas, identificando los sujetos legitimados para participar en ellas y ofreciendo nuevos instrumentos que, sin duda, contribuirán a facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa tan necesaria en estos casos. La Ley amplía las facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber legal de conservación, e introduce los instrumentos de gestión y los mecanismos de cooperación interadministrativa que tienen por objeto fortalecer el marco en el que las citadas actuaciones se desenvuelven”⁴⁹⁸.

El proyecto CO3 propone crear tres cooperativas: una de rehabilitación edificatoria, con los vecinos actuales; otra de nueva construcción para los nuevos propietarios de viviendas y locales comerciales, y una cooperativa matriz de regeneración urbana, a la que contribuirían todos.

La participación de los ciudadanos (vecinos y nuevos residentes o propietarios de comercios) no sólo es el punto de partida de la regeneración, sino la condición necesaria para abordar con éxito el proyecto. No se involucran sólo económicamente, sino que introducen cambios en sus estilos de vida. En ese sentido, se puede hablar no sólo de participación, sino de comportamiento ciudadano, porque se crea una cultura de reciclaje, compostaje y obtención de energías renovables a través de los RSU que requieren una nueva cultura compartida por todos y sostenida durante años.

En el orden temporal, la rehabilitación energética de los edificios existentes es la última fase, que se puede abordar con los ahorros energéticos, los beneficios de la venta de nueva vivienda y locales y las subvenciones públicas), tal como se expresa en el siguiente esquema.

Para redactar el proyecto, se pueden atisbar claras inspiraciones en las propuestas de Salvador Rueda (2008:9):

“La cubierta debe entenderse como el espacio de actividad generador de un nuevo paisaje, soporte de elementos y usos más allá de su función de simple protección del espacio interior.

⁴⁹⁸ Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El subrayado es mío.

El urbanismo en altura, un concepto aún más novedoso que el concepto de ciudad subterránea, apunta en un primer estadio a la restitución parcial de la pérdida de suelo asociada al proceso urbanizador. Las cubiertas verdes tienen funciones ecológicas en cierto equilibrio con las funciones ambientales —efectos microclimáticos, corredores verdes, retención de aguas pluviales— y de las funciones energéticas —captación de energía, aislamiento térmico, etc.— La idea de las cubiertas verdes no sólo apunta a la mejora de la biodiversidad o del balance hidrológico, sino que también tienen asociados múltiples usos y funciones sociales.

La integración de elementos que apuntan a un nuevo modelo de metabolismo urbano también forman parte del repensado de la ciudad en altura: la captación de energía solar y eólica, la retención de agua o la producción descentralizada de compost pueden formar parte de un nuevo concepto de ciudad eficiente que pretende cerrar los ciclos naturales in situ.”

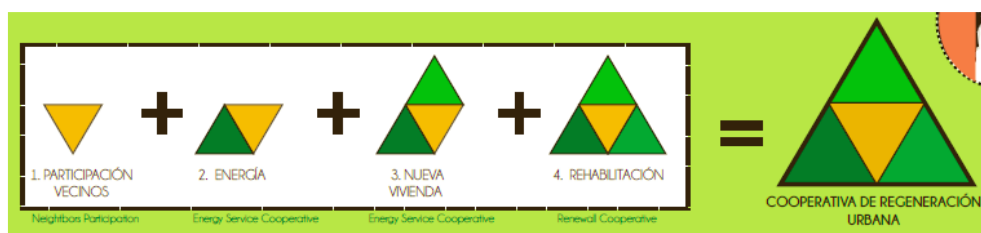


Figura 58: Gestión de la operación y desarrollo temporal CO³

Fuente: CO³

1º FASE: PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS

Se trata de involucrar a los vecinos -a través de un proceso de participación que lleve a la concienciación y al cambio de hábitos- en la creación de la cooperativa energética, que tiene dos ideas básicas: utilizar los residuos domésticos para convertirlos en energía y rediseñar el espacio público de borde sur como un boulevard ambiental que, además de mejorar el entorno, visibilice la producción de energía y la gestión eficiente del agua.

1. Creación de la cooperativa energética.



Figura 59: Producción energética desde el residuo doméstico CO³
Fuente: CO³

El proceso de gestión de los residuos domésticos tiene cuatro puntos:

1. La creación de la cooperativa de servicios energéticos CSE, formada por vecinos y otros agentes especializados.
2. La autogestión de los residuos sólidos urbanos recogidos por la cooperativa energética: el ayuntamiento cede ese servicio a la cooperativa, con el consiguiente ahorro para los vecinos.
3. La cooperativa produce energía. Se estima que hay un 49% de materia orgánica, un 18,5% de papel, un 2,5% de metales féreos, un 1% de madera, un 12% de plásticos, un 8% de vidrios, un 4% de textiles y un 5% de otros. El nuevo boulevard será el biodigestor con un punto limpio, una planta de biometanización y un fitodepurador
4. En una primera fase, los resultados son visibles porque disminuirán las facturas energéticas; en un segundo momento, se llegará a producir más energía de la necesaria para el consumo, que se podrá vender a barrios próximos, produciendo beneficios que servirán para contribuir a los costes la regeneración.

La participación de los vecinos es fundamental, pues son ellos los que constituyen la cooperativa, se involucran en su gestión y, con un plan de educación energética adecuado, desarrollan ese estilo de vida diferente incorporando en el proceso a todo el barrio.



Figura 60: Esquema del metabolismo urbano del barrio CO³

Fuente: CO³

2. Boulevard como biodigestor

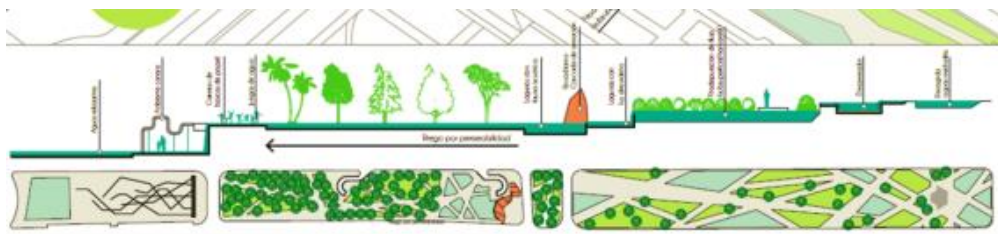


Figura 61: Sección y planta propuestas para el boulevard biodigestor CO³

Fuente: CO3

Esta operación tiene tres aspectos:

1. Se rediseña la calle Carballino –borde suroeste del barrio-, convirtiéndola en un boulevard energético.
2. Se incorpora un recorrido de agua, en un ciclo cerrado, con una planta de fitodepuración.
3. Se recoge el agua de lluvia para alimentar ese circuito. El espacio se naturaliza y se potencia como símbolo del cambio de los vecinos: en el boulevard está la

producción de energía (planta de biometanización⁴⁹⁹), la recogida y depuración de aguas (fitodepuradora⁵⁰⁰), el punto limpio y una nueva zona verde de calidad.

En la figura anterior se muestra cómo se produce el proceso ambiental, aprovechando el desnivel del terreno.

A la derecha (no se ve en la imagen), estaría el punto limpio y la planta de biometanización. Siguiendo de derecha a izquierda, tenemos una zona de recogida de aguas residuales, un desarenador, una zona amplia de fitodepuración de flujo (subsUPERFICIAL horizontal) y una pequeña laguna con luz ultravioleta. Al atravesar la calzada, nos encontramos otra zona de fitodepuración de flujo (subsUPERFICIAL horizontal). De nuevo otra calzada y entramos en un longitud amplia del boulevard, con un rocódromo con cascada de creación: sirve para el uso lúdico como rocódromo e introduce altura en el ciclo del agua que permite transformar la cascada en energía; a partir de ahí, unas lagunas con fauna acuática y macrófitas. Atravesando otra pequeña calle, nos encontramos en una zona de juegos de niños: juegos de aguas y de carreras de barcos de papel. Desde ahí, empieza un recorrido de agua en altura, por unas tuberías que crean un ambiente sonoro y acaban en una zona de aguas relajantes.



2ª FASE: HACER VIABLE LA INTERVENCION EDIFICATORIA

⁴⁹⁹“Las plantas de biometanización utilizan la descomposición de los residuos para obtener dos productos: digesto y biogás. El biogás se utiliza para alimentar unos motores generando energía eléctrica de esta manera y el digesto posteriormente pasa por compostaje para su estabilización y reutilización”. Definición extraída de www.urbaser.es/seccion-36/Plantas-de-Biometanizacion, búsqueda 24/05/2015.

⁵⁰⁰ “Las fito-depuradoras utilizan un proceso de tratamiento de agua natural, sin consumo de energía eléctrica y de bajo coste de mantenimiento. Los sistemas de fitodepuración se basan en los procesos biológicos, físicos y químicos que se desarrollan en el lento movimiento del agua a través de un medio filtrante (normalmente grava y arena), bajo la superficie del terreno y con la ayudas de macrófitas (plantas acuáticas y semiacuáticas), incluidas en el medio filtrante o en la misma agua residual”.

Necesitan muy poco mantenimiento y pueden soportar fuertes variaciones de carga hidráulica y orgánica. Existen varios sistemas de fitodepuración: el de flujo subsUPERFICIAL evita el contacto de las aguas residuales con el aire, lo que elimina la presencia de malos olores e insectos. De esta forma es posible su ubicación muy cerca de viviendas y núcleos urbanos, creando así una zona verde que integra perfectamente con el jardín o el espacio público. Datos extraídos de <http://www.urbanarbolismo.es/blog/sistemas-de-depuracion-natural-urbanarbolismo/>, búsqueda 24/05/2015.

Para la viabilidad hay que contar con financiación y la Ley 8/2013 permite unos mecanismos de aumento de edificabilidad y utilización de espacios públicos, entre otros, que permiten lograrla.

Esta fase pasa por construir nuevas viviendas en las plantas altas de algunos edificios, para recibir nuevos residentes y recolocar a los antiguos vecinos de viviendas en plantas bajas, que dejarían sus locales para usos comerciales.

Con esos ingresos se podría empezar a rehabilitar las envolventes de los edificios con los consiguientes ahorros energéticos. Las nuevas construcciones y la riqueza de usos (por contar con más locales en planta baja) atraen a nuevos pobladores y aumentan la diversidad social, a la vez que se refuerza el sentido de pertenencia al barrio al mejorar sensiblemente la calidad de vida de los antiguos residentes.

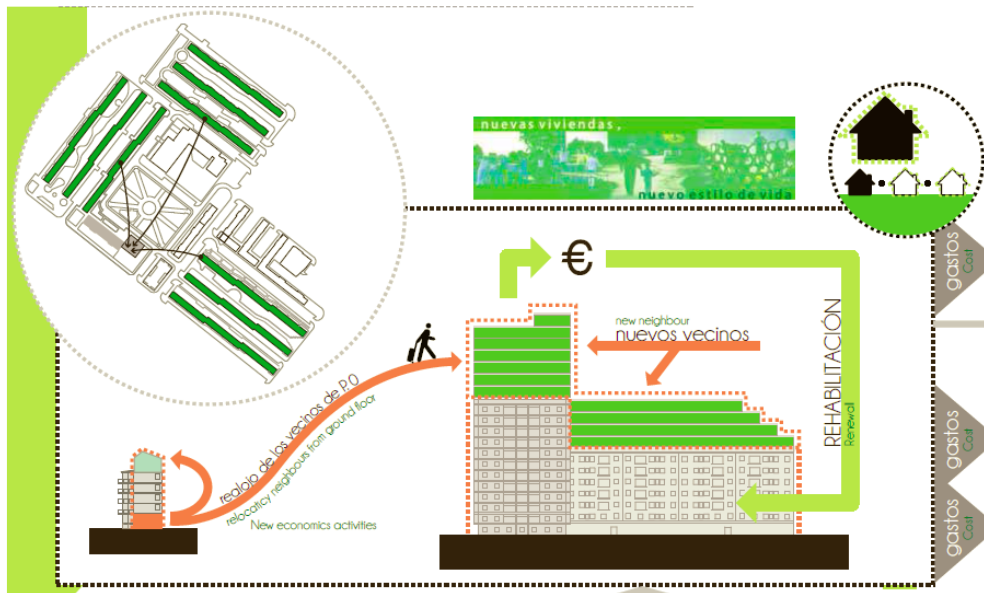


Figura 62: Recolocación de vecinos de planta baja en nuevas viviendas CO³

Fuente: CO³

En esta fase, lo fundamental es gestionar bien los tiempos, los flujos de ingresos-gastos y la incorporación de personas al barrio.

La participación ciudadana (tanto de los antiguos residentes como de los nuevos) es vital, para lograr los acuerdos necesarios entre vecinos que deben recolocarse en nuevas viviendas.

Si hablamos de flujos económicos, la cronología sería la siguiente:

1. Se constituye la cooperativa de nueva construcción (viviendas y locales).
2. Se constituye la cooperativa de rehabilitación de la que forman parte todos los residentes actuales. Tiene entidad jurídica para tomar decisiones, resolviendo las barreras de las comunidades de vecinos.
3. Cada miembro de la cooperativa de nueva construcción paga un porcentaje del “derecho a construir” en los edificios existentes con comunidades ya constituidas, que ayuda a la rehabilitación de los mismos.
4. Los operadores de los locales comerciales (pequeños y medianos) ya incorporados a la cooperativa de nueva construcción llegan a acuerdos con los dueños de viviendas en las plantas bajas de los siete edificios y los propietarios de las viviendas vacías, para recolocarlos en las nuevas viviendas, dejando los locales en planta baja para uso comercial.

Si hablamos de flujos constructivos-temporales, las operaciones son:

1. Refuerzo de la estructura en dos edificios (el de 7 y el de 12 plantas) para la construcción de nuevas viviendas.
2. Construcción y venta de nuevas viviendas.
3. Rehabilitación de la envolvente de los edificios existentes.
4. Mejora de los bajos comerciales y traslado de los antiguos residentes a las nuevas viviendas.

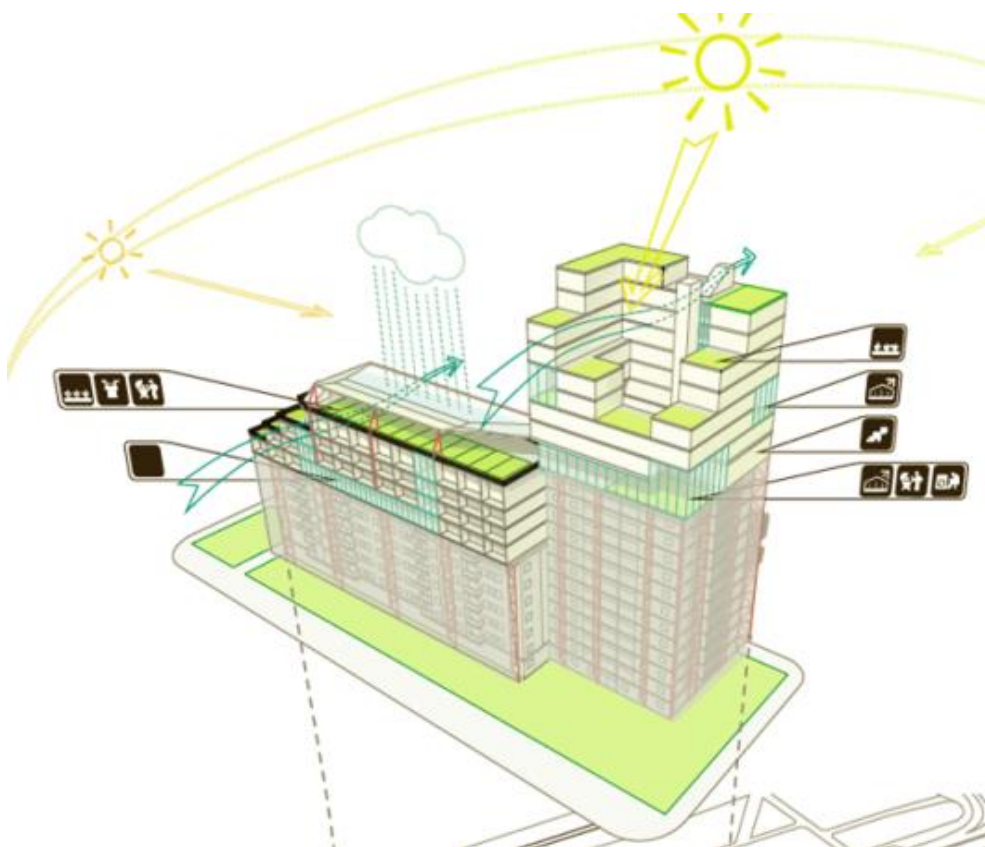


Figura 63: Esquema de la nueva construcción de viviendas CO³

Fuente: CO³

3ª FASE: REVALORIZACIÓN DEL BARRIO Y BÚSQUEDA DE LA COHESIÓN SOCIAL.



En este momento del proyecto, ya se habría conseguido una amplia participación de los ciudadanos, se habrían mejorado los espacios públicos, se habría producido un ahorro energético por el reciclaje y la gestión de RSU, se habrían construido viviendas y locales nuevos con el aumento de edificabilidad permitido (hasta un 15%) y se habrían rehabilitado energéticamente las viviendas iniciales. Todas esas operaciones habrían revalorizado el barrio y, previsiblemente, supondrían un aumento de diversidad de la población: no hay peligro de elitización porque no se van los residentes anteriores, sino que se añaden nuevos perfiles al barrio, con lo

que supone de riqueza y de contribución a la cohesión social. El barrio regenerado-ampliado contaría con un 22% de población nueva un 78% de vecinos de siempre.

En esta fase, las acciones serían:

1. Más servicios y equipamientos en la esfera doméstica.
2. Nuevos espacios cívicos para la relación: pequeños huertos domésticos, espacios comunes para los vecinos, zonas de juegos, guarderías, nuevas plazas elevadas.
3. Ascensores en los edificios de 5 plantas, que permiten la accesibilidad universal vertical a todas las viviendas.

Gestión de los procesos:

1. La cooperativa de rehabilitación paga los ascensores con sus propios ingresos y el porcentaje que aportan desde la cooperativa de nueva construcción.
2. Hay otra fuente de ingresos por la producción eléctrica en cubiertas, gestionada por la Cooperativa de Servicios Energéticos.
3. El ayuntamiento transfiere a la cooperativa la gestión de las calles del barrio, para convertirlas en zona de aparcamiento para residentes y zona de estacionamiento restringido para visitantes. A cambio, la cooperativa construye una plaza elevada de acceso a los ascensores que devuelve esos metros en superficie a la ciudad, mejorando el espacio público del barrio.

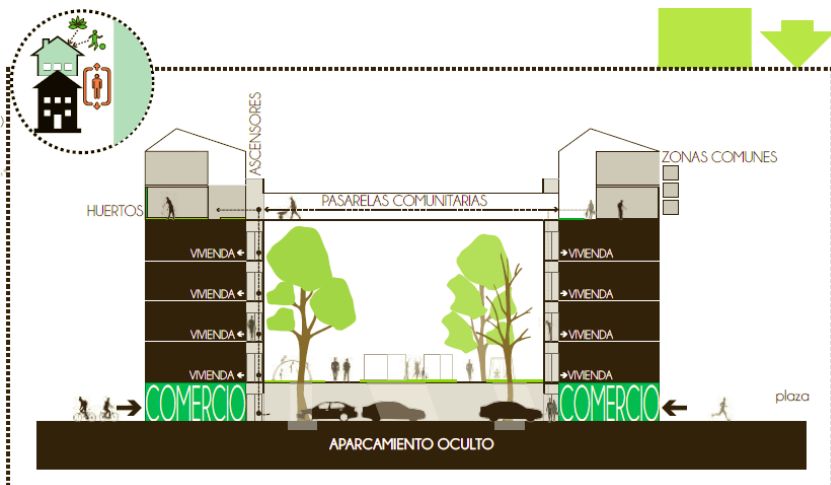


Figura 64: Sección de calles con bloques de 5 plantas, ascensor y parking oculto CO³

Fuente: CO³

Hasta aquí, parece un proyecto que plantea los interrogantes y las oportunidades y los resuelve con acierto. Aportamos el estudio económico que haría posible esta intervención. El equipo redactor lo llama proyecto NULLAM⁵⁰¹.

1. Cooperativa de regeneración urbana

Se crea entre con el objeto social de la regeneración urbana del barrio, con la participación de los residentes y los nuevos propietarios. Esta cooperativa trabajará a escala de barrio (con los proyectos ya mencionados: arbolado que mejore la isla de calor, fitodepuración y biometanización de los RSU) y a escala edificatoria: con rehabilitación energética integral de los edificios existentes, accesibilidad universal y reubicación de viviendas de planta baja; y, por otra parte, la construcción de nuevas viviendas con certificación energética A y locales comerciales.

Desglosamos las cuotas, en un escenario a 25 años:

Cooperativa matriz de regeneración urbana					
Número total de socios			1.612		
Incremento anual de la cuota			10%		
Año 2015	10 €/mes	Año 2023	21,5	Año 2031	46
Año 2016	11	Año 2024	24	Año 2032	50,5
Año 2017	12,5	Año 2025	26	Año 2033	56
Año 2018	13,5	Año 2026	29	Año 2034	61,5 €/mes
Año 2019	15	Año 2027	31,5	Año 2035	67,5
Año 2020	16,5	Año 2028	34,5	Año 2036	74
Año 2021	18	Año 2029	38	Año 2037	81,5
Año 2022	20	Año 2030	42	Año 2038	90
				Año 2039	99 €/mes
Capital por socio a los 20 años			6.924 €		
Capital total cooperativa a los 20 años			11.161.488 €		

Tabla 47: Ingresos de la Cooperativa matriz de regeneración urbana CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

2. Cooperativa de rehabilitación

Es la que crean los propios residentes del barrio: son 1.258 actualmente.

⁵⁰¹ Se reproducen aquí los cálculos que han elaborado los redactores del proyecto: Susana Moreno Soriano, Francisco Javier González González y Alberto Gómez Nogurales, profesores del MUUEREM, en la Universidad Europea de Madrid, con su autorización.

Cooperativa de rehabilitación					
Número total de socios			1.258		
Incremento anual de la cuota			10%		
Año 2015	20 €/mes	Año 2023	43	Año 2031	92
Año 2016	22	Año 2024	47,5	Año 2032	101
Año 2017	24,5	Año 2025	52	Año 2033	112
Año 2018	27	Año 2026	57	Año 2034	123 €/mes
Año 2019	29,5	Año 2027	63	Año 2035	134,5
Año 2020	32,5	Año 2028	69	Año 2036	148
Año 2021	35,5	Año 2029	76	Año 2037	163
Año 2022	39	Año 2030	84	Año 2038	180
				Año 2039	198 €/mes
Capital por socio a los 20 años			13.794 €		
Capital total cooperativa a los 20 años			17.352.852 €		

Tabla 48: Ingresos de la Cooperativa de rehabilitación CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

3. Cooperativa de nueva construcción.

Es la que crean los que se incorporan al barrio: se han calculado 354 personas en total:

Cooperativa de nueva construcción	
Construcción de nuevas viviendas	
Nº de socios de nueva vivienda	243
Cuota mensual vivienda en €/m ²	6,55
Superficie total de nueva vivienda en m ²	29.432,30
Años de inversión	20
Capital total cooperativa a 20 años	46.267.576 €
Ejemplo: PVP vivienda 60 m ²	117.000 €
Construcción de nuevos locales comerciales	
Nº de socios de nuevos comercios	111
Cuota mensual comercio en €/m ²	5,15
Superficie total comercial de comercio nuevo en m ²	13.425
Años de inversión	20
Capital total cooperativa a 20 años	16.593.300 €
Ejemplo: PVP local comercial 90 m ²	139.050 €

Tabla 49: Ingresos de la Cooperativa de nueva construcción CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

Ya se ha comentado que la cooperativa de regeneración urbana lleva a cabo una parte de mejora energética del barrio y otra de rehabilitación y de nueva construcción.

Ponemos los costes de todas esas operaciones:

Planta biometanizadora	
Coste de construcción de la planta	2.336.846,90€
Desarenado	95.153,70 €
Automatización	753.480,00 €
Recuperación de gases	715.249,20 €
Sistema de medida de emisiones	44.964,00 €
Fotovoltaicas	728.000,00 €
Aportación de ayudas	1.389.033,52 €
Fondos de Cohesión	684.293,52 €
FEDER	740.740,00 €
Coste total para la cooperativa	911.813,38 €

Tabla 50: Coste de la planta biometanizadora CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

Cuando se hizo el estudio, no se tuvo en cuenta que España no recibirá Fondos de Cohesión de la UE⁵⁰² en el período 2014-2020, por tanto, el coste real de la planta biometanizadora para la cooperativa sería de **1.596.106,90 €**.

Proceso de fitodepuración	
Coste Total	1.208.970 €
Superficie total a reurbanizar en m2	29.928
Coste de reurbanización en €/m2	40 €
Coste de plantación de vegetación	9.600 €
Coste de sistemas UV	2.250 €
Ahorro de agua al año	157,27 €
Cantidad de agua depurada al año en m3/año	104,15
Precio del agua en Madrid en €/m3	1,51 €

Tabla 51: Costes del proceso de fitodepuración CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

Plazas elevadas entre edificios	
Coste total de construcción de las plazas elevadas en €	2.548.800
Superficie total de construcción de plaza elevada en m2	7.080
Coste de estructura de plaza elevada y parking en €/m2	200
Coste de urbanización y vegetación en €/m2	160

Tabla 52: Costes de urbanización CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

⁵⁰² Se verá en el Apéndice 8.2. Quizás se podría estudiar si puede acogerse a la financiación del programa INSPIRE de regeneración energética, activo desde 2009 o, en su caso, presentarse como un EDUSI.

Sumando las tres operaciones de operación energética y mejora del barrio, tenemos un coste de **5.353.876,90 €** y unos ahorros anuales de 157,27 €.

En el **estudio de viabilidad económica de las operaciones edificatorias**, se parte del estado energético actual de los edificios existentes, se calcula el coste de la rehabilitación integral (rehabilitación energética de la envolvente, rehabilitación de las instalaciones y zonas comunes), se calcula la percepción de ayudas por esos conceptos y se estiman los ahorros del edificio reformado.

Posteriormente se calcula el coste de construcción de nuevas viviendas y locales comerciales y la aportación de capital de los socios para su compra.

Ahorros anuales tras la operación	
Beneficio anual del cultivo	3.088,80 €
Ahorro del coste energético/edificio	13.455,36 €
Ahorro del coste energético del edificio por rehabilitación	37.619,00 €
Cuentas globales del edificio	
Coste de rehabilitación energética de la envolvente	679.097,65 €
Coste de rehabilitación de las instalaciones por edificio	1.236.534,00 €
Coste de rehabilitación integral por edificio	1.915.631,65 €
Coste total de la construcción de nuevas viviendas	2.654.340,00 €
Coste total de los nuevos locales comerciales del edificio	30.060,00 €
TOTAL DE GASTOS	4.600.031,65 €
Aportación de ayudas por edificio	810.000,00 €
Capital total a 20 años de los socios del edificio a rehabilitación	2.130.840,00 €
Capital total a 20 años de los socios de nueva vivienda	766.350,00 €
Capital total a 20 años de los socios de comercios	1.863.270,00 €
CAPITAL TOTAL DE LA COOPERATIVA SOBRE EDIFICIO	5.570.460,00 €
BALANCE TOTAL A 20 AÑOS	970.428,35 €

Tabla 53: Balance de costes y ahorros tras la regeneración CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

En los edificios en que se ha construido un invernadero en cubierta, se calcula un ejemplo de cultivo anual; en los edificios que se rehabilitan con nuevas galerías se calcula el ahorro en coste energético; y finalmente se comparan los ahorros energéticos (incluyendo la electricidad fotovoltaica) de los edificios ya rehabilitados.

Aportamos los datos del estudio realizado, en cuanto a ahorros tras la rehabilitación energética y las cuentas globales por edificio

El balance de cuentas globales del barrio sería⁵⁰³:

Coste de la regeneración edificatoria	
Coste total de rehabilitación de envolvente del barrio	7.120.487,51 €
Coste total de rehabilitación de instalaciones del barrio	12.558.443,60 €
Coste total de construcción de nueva vivienda en el barrio	67.801.436,20 €
Coste total de construcción de locales comerciales en el barrio	268.500,00 €
Coste total de la regeneración edificatoria	93.102.744,21 €
Coste de la operación energética y urbana	
Coste total planta metanizadora (descontando ayudas)	1.596.106,90 €
Coste total de bulevar para fitodepuración	1.208.970,00 €
Coste total de plazas elevadas y reurbanización	2.548.800,00 €
Coste total de la operación energética y urbana	5.353.876,90 €
Gastos generales de funcionamiento	
Total gastos generales de funcionamiento	
Aportación total de las ayudas	
Ayudas para la mejora de la accesibilidad	2.430.000,00 €
Ayudas para la mejora de la eficiencia energética	7.212.000,00 €
Ayudas para la mejora de los espacios públicos	2.516.000,00 €
Aportación total de las ayudas	12.158.000,00 €
Capital social de las cooperativas	
Capital total a 20 años de los socios para rehabilitación	17.352.852,00 €
Capital total a 20 años de los socios para nueva vivienda	46.267.575,60 €
Capital total a 20 años de los socios para nuevos comercios	16.593.300,00 €
Capital total a 20 años de los socios del barrio (coop. Energética)	11.161.488,00 €
Capital total a 20 años de las cooperativas	91.375.215,60 €
BALANCE TOTAL A 20 AÑOS*	
	5.076.594,49 €

Tabla 54: Balance a 20 años del capital de las cooperativas CO³

Fuente: (Moreno Soriano et al. 2014)

Aún con todo, se ve que hay margen para afrontar los costes generales de funcionamiento de las cooperativas, que también supondrían la creación de

⁵⁰³ *Los datos económicos que nos habían pasado sumaban 11 M€, pero contenían errores de cálculo y sumaban los Fondos de Cohesión que, como ha quedado dicho, no se recibirán.

puestos de trabajo y la consiguiente riqueza para el barrio. Entre ellos, estarían los gastos de la gestora depurativa, los sueldos del personal, la publicidad y divulgación, los gastos corrientes, de mantenimiento, los honorarios de proyectos, informes técnicos, impuestos, costes de financiación, etc.

Es decir, a la segunda pregunta de hipótesis de si es posible llegar a soluciones de rehabilitación integrales —abordables económicamente— en el marco de la nueva ley, la respuesta es sí, según se ha visto en este estudio.

Conclusión

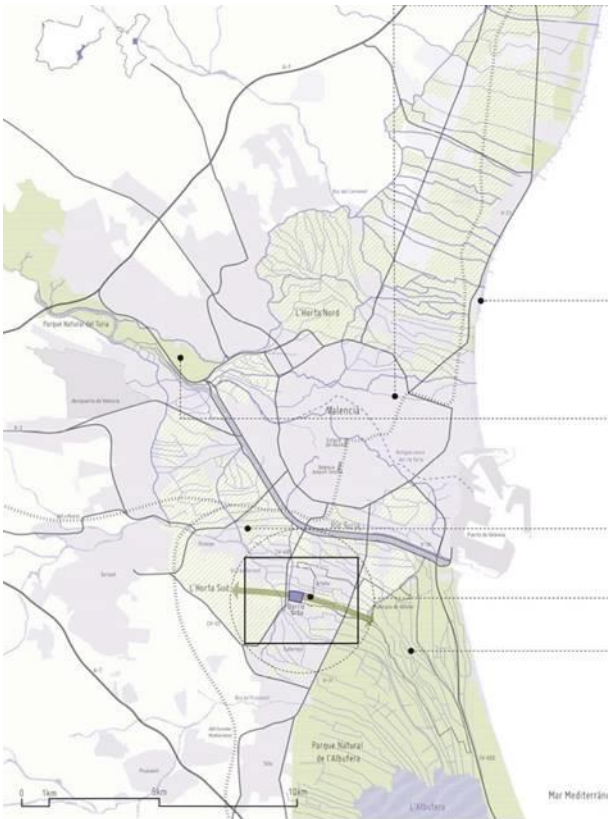
Me parece un caso interesante porque concluye:

El proyecto CO3 parte del concepto de regeneración urbana integral, que es sostenible y, por tanto, aborda las cuestiones sociales. El proyecto basa su éxito en la creación de las tres cooperativas y la adhesión de los agentes (residentes, nuevos vecinos y nuevos comerciantes-empresarios) al mismo. Esa adhesión supone un compromiso que aumenta el sentido de pertenencia al barrio y, en principio, la cohesión social. Como decía al principio, la participación de los ciudadanos es el punto de partida y el eje en el que se sustenta el proyecto, también por mantener los estilos de vida en el tiempo (el necesario, al menos, para que las cooperativas dispongan de fondos suficientes).

Por otra parte, el proyecto hace visible cómo conseguir una rehabilitación energética viable económicamente, teniendo en cuenta el clima de España (en concreto de esa zona, no especialmente agresivo), las posibilidades de ahorro en consumos y las posibilidades de financiación pública y privada para conseguir la intervención. Es decir, se trata de un estudio que propone un modelo teórico con datos concretos para una intervención real en el barrio de San José de Valderas de Alcorcón, Madrid.

Por lo reciente de la normativa, no deja de ser una propuesta, no puedo darle más valor, pero lo considero un estudio muy interesante por abordar con profundidad los temas que más me interesan en la tesis, partiendo de la realidad construida de un barrio y aportando soluciones.





Los cuatro paisajes que rodean Valencia y sus tendencias actuales

El Mar Mediterráneo y sus playas



Los sistemas dunares y los marjales de la costa valenciana son ecosistemas con gran biodiversidad. Gran deterioro debido a la erosión y al turismo masivo.

El río Turia y sus bosques autóctonos



El Parque Natural del Turia es un espacio protegido por su vegetación autóctona de ribera. Desaparición progresiva en las riberas no protegidas de los Barrancos.

La huerta histórica valenciana



Paisaje cultural único, caracterizado por una red de riego (acequias) y caminos históricos, un patrimonio construido y una actividad agrícola muy ligada a la ciudad. Pérdida de superficie y fragmentación.

El Parque Natural de la Albufera



Un humedal costero de gran valor ecológico y paisajístico. Salinización de sus aguas y consiguiente pérdida de biodiversidad.

Orba

RECICLADO DEL BARRIO ORBA LA MADERA APLICADA A LA REHABILITACIÓN DE LOS BLOQUES DE VIVIENDA

NUEVO CICLO PRODUCTIVO DE LA MADERA



6355 personas
2744 viviendas
15% viviendas vacías
Construido en los años 60
40% de desempleo
Población envejecida

Obsolescencia de las viviendas
Falta actividad productiva y comercial
Tejido asociativo activo
Cultivo ilegal de huertos
Conocimiento del sector de la madera y el mueble

Conectar los recursos existentes a través de una nueva **dinámica de ciclo**

CICLO DE LA ENERGÍA



CICLO DEL AGUA



El nuevo ciclo del trabajo de la **madera** permitirá emplear a los habitantes (muchos con experiencia en el sector) **rehabilitando los bloques de vivienda obsoletos**

Barrio ARBOL

CICLO DE LA MOVILIDAD



5.7 Proyecto de regeneración en Orba (Alfajar. España)

1. Descripción del barrio.

El Barrio de Orba, también conocido como Parque Alcosa⁵⁰⁴, está situado en la localidad de Alfajar, a 5 km al sur de Valencia y ocupa una superficie de 171.262 m². Actualmente tiene una población de unos 6.000 habitantes, casi un 30% de la población total de Alfajar⁵⁰⁵ y es el barrio más poblado de la localidad.

El barrio limita con la huerta al Oeste y está cercano por el Este a la Albufera: se puede decir que está en un núcleo urbano, pero en una posición estratégica desde el punto de vista de los valores naturales.

Alfajar y los pueblos vecinos, Massanassa, Paiporta, etc., tenían una actividad industrial importante durante los años 60, relacionada con la madera y la fabricación de mobiliario. Por su proximidad a Valencia y a la zona industrial, el Parque Alcosa, se construyó en los años 60, como un barrio residencial de bloques lineales entre 3 y 5 plantas, que funcionaba como ciudad-dormitorio de la “aristocracia obrera”. Las viviendas era amplias, el trazado de las calles, la orientación, etc., hacían que tuvieran buenas condiciones, comparada con otras viviendas de la época.

El barrio llegó a tener 10.000 habitantes, pero el desplome de actividad maderera en la zona y el desempleo consecuente, hizo que la población fuera disminuyendo y empezara a sufrir una fuerte rotación: los ciudadanos locales se desplazan a otras zonas en cuanto tienen ingresos suficientes y sus viviendas son ocupadas por inmigrantes en busca de nuevas oportunidades de vida, agrupándose varias familias en la casa ocupada antes por una sola.

Desde siempre ha sido un barrio con una fuerte tradición asociativa y desde los años 70 han estado pidiendo al Ayuntamiento más equipamientos para satisfacer las necesidades básicas: sólo se disponía de un colegio y un centro sanitario de atención primaria y hacían falta zonas verdes, espacios públicos, atención médica especializada, etc.

⁵⁰⁴ Nombre de la empresa que promovió las viviendas. Alfredo Corral, S.A.

⁵⁰⁵ Datos extraídos de la web del Ajuntament d'Alfajar. La población total es 21.275 habitantes. <http://alfajar.portaldelcomerciante.com/es/municipio/cifras>, búsqueda de 3/11/2015



Imagen 53: Situación del barrio Orba en el núcleo urbano de Alfajar

Fuente: Improvistos Arquitectos

Aunque en los últimos años se ha invertido algo (pequeños parques infantiles en el espacio entre bloques, el tamaño de los edificios, la falta de ascensores, de espacio, el deterioro de los bloques y la carencia de espacios comunes, hacen necesaria una intervención completa.



Imagen 54: Parques Infantiles entre bloques de viviendas en Orba

Fuente: Elaboración propia, junio de 2015

2. Proyecto de regeneración urbana⁵⁰⁶

En abril de 2014, el estudio madrileño de arquitectura Improvistos, ganó el primer premio del Concurso ONU-HABITAT *Urban Revitalization of Mass Housing*, en el marco del séptimo Foro Urbano Mundial en Medellín, la mayor conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo urbano sostenible.

Su proyecto se llamaba *Recooperation* y se trataba de una propuesta holística de regeneración urbana. El marco conceptual era la restauración del ecosistema natural, después de los cambios producido en el entorno construido. Se trataba de volver a utilizar la madera como inductor del cambio, tratando a la vez los aspectos ambientales, económicos y sociales para plantear una intervención realmente sostenible.

La energía se consigue en parte de fuentes renovables: central eólica, energía solar, reutilización de la biomasa, etc. Se mejora también el sistema de irrigación de la huerta (tan cercana al barrio), se mejoran las acequias y se aprovecha la recogida de agua de lluvia, para conseguir más tierra productiva de madera y huertos ecológicos.

Desde el punto de vista económico, se atraen nuevas actividades al barrio que suponen nuevos empleos: los derivados de las nuevas fuentes de energía y, sobre todo, de la reactivación de la industria maderera. Se prevé un Instituto con ciclos profesionales de carpintería, zonas de talleres, incluso en co-working, y comercios de los productos fabricados en madera en las plantas bajas de los edificios existentes.

A nivel social, además de la dignidad recuperada con el empleo y la perspectiva de salida de la pobreza, se interviene integralmente en todos los edificios, con una aproximación de bajo coste, flexible y que utiliza la madera.

El decálogo del proyecto es el siguiente:

1. Nuevos espacios para la vida asociativa.

⁵⁰⁶ Los datos del caso se extraen de la entrevista mantenida con los redactores del proyecto, los arquitectos de Improvistos (Improvistos Arquitectos 2016): María Tula García Méndez, Alba Navarrete Rodríguez y Gonzalo Navarrete Mancebo, el 15/07/2015. Ellos han facilitado los paneles que presentaron al concurso y el desarrollo del resto de dibujos y planos. Respecto a la participación, se mantuvo una entrevista con Irene el 23/06/2015, del estudio Carpe Vía de Valencia, que hizo el estudio del Plan de Participación ciudadana, que no llegó a implementarse. También se mantuvo otra entrevista ese mismo día con Vicente, de la Asociación de Vecinos Coordinadora del Parke, una de las muchas del barrio. Las fotografías son elaboración propia.

2. Diversidad tipológica y flexibilidad espacial en la vivienda existente.
3. La participación ciudadana en el diseño, materialización y gestión de la adecuación de las viviendas.
4. Eficiencia energética de los edificios y elementos de arquitectura bioclimática mediante nuevos espacios intermedios y renovación de las instalaciones.
5. Puesta en valor de las transiciones existentes entre bloques para suavizar los bordes entre el espacio público y el privado.
6. Sistema para compartir e intercambiar espacio, servicios y bienes confiando en la comunidad.
7. Las intervenciones arquitectónicas se llevan a cabo por los trabajadores locales, que adaptan los edificios a los nuevos usos.
8. Hay mejoras reversibles y mejoras permanentes.
9. El material principal será la madera producida localmente, para explotar el conocimiento de la gente local, experta en esos trabajos.
10. Intervenciones económicamente sostenibles.

El proyecto sigue el concepto de flexibilidad, de la vivienda progresiva o vivienda semilla (Morales, Alonso 2012:37):

Considerar la vivienda como proceso permita dar respuesta a las necesidades y posibilidades de sus habitantes y, para ello, es imprescindible incorporar a las personas usuarias en el propio proceso. (...) La vivienda consistiría en una infraestructura básica conectada a espacios y servicios que va transformándose a lo largo del tiempo, en función de las necesidades vitales y las posibilidades económicas de las personas usuarias. El proceso debe ser abierto, que recupere y actualice formas de participación y trabajo colaborativo entre todos los agentes implicados.

Como se ve, el núcleo de este proyecto es lo social: la participación continua. La idea era aprovechar el trabajo y el saber local de los habitantes para mejora el barrio y luego explotarlo a otros barrios. Los vecinos pueden aportar porque han trabajado mucho la madera. La parte creativa de estar involucrado en el proceso de construcción hace que sea más viable en el tiempo: una vivienda regalada nunca va a funcionar. Interesaba que los ciudadanos se implicaran en la mejora de su vivienda. El habitante no es un consumidor pasivo de lo que el arquitecto le diga sino que tiene que tener herramientas para partir la vivienda, dividirla, compartirla: es una verdadera apropiación del hábitat por parte de la gente.

Es un proyecto que no estaba previsto construir. Se hizo como un ejercicio de reflexión. Por eso se dejaron de lado los aspectos legales, financieros políticos, y se concentró el interés de los autores en mostrar una línea de actuación coherente.

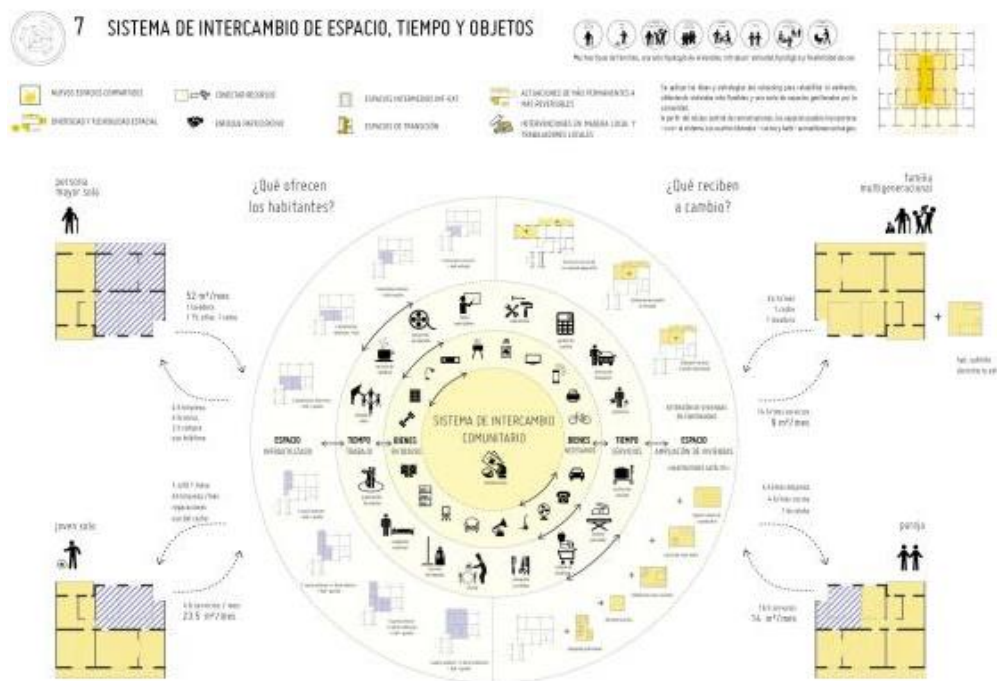


Figura 65: Sistema de intercambio de espacio, tiempo y objetos en Orba
Fuente: Improvistos Arquitectos

En cuanto el proyecto recibió el premio y empezó a tener difusión, el Ayuntamiento de Alfajar se interesó por él, y empezó a tomar contacto con los arquitectos, para su posible implementación futura.

3. El Plan de Participación.

El plan de participación se encargó a un estudio de Valencia, Carpe Via, que siguió las pautas de trabajo de Paisaje Transversal. Pasó la propuesta de un primer estudio diagnóstico y un trabajo de campo con los vecinos y, aunque el presupuesto no era muy elevado, 18.000 €, el ayuntamiento lo rechazó por tener compromisos con otra empresa, en este caso, Crea360.

Aunque se habló con los distintos partidos políticos para conseguir llegar a un acuerdo, el ayuntamiento tenía el compromiso de trabajar con la otra empresa,

por su experiencia en la gestión de proyectos europeos: se pretendía que partiendo del proceso de participación, se pudiera acceder a otras subvenciones. Así, la participación se redujo a una presentación a los vecinos del proyecto de Improvistos y una jornada de 3 horas de trabajo.

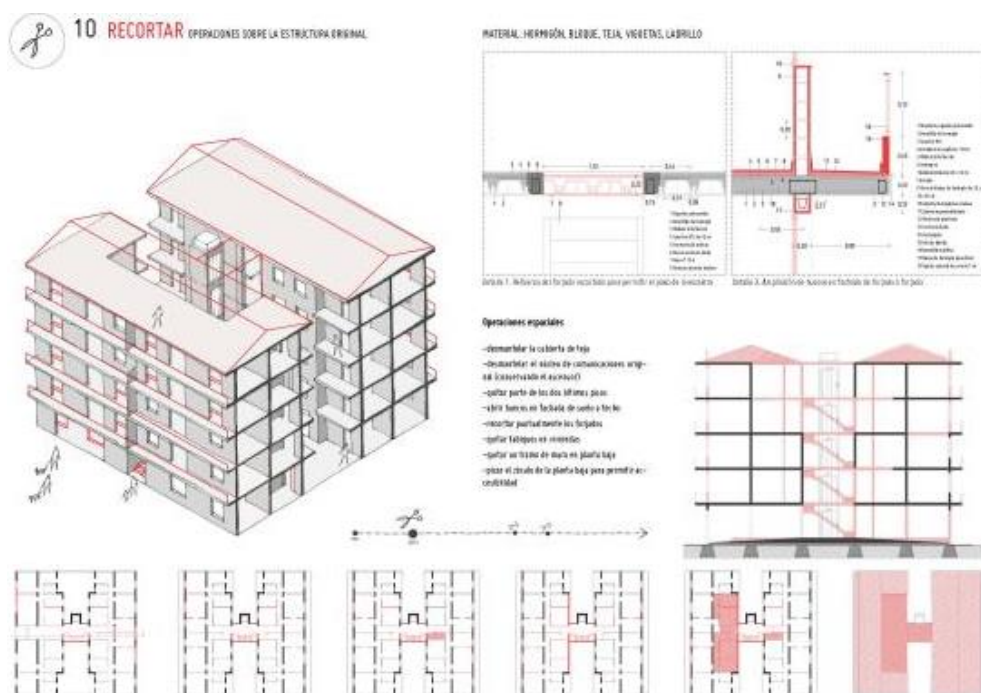
Esta participación dejó insatisfecha a las asociaciones del barrio que, como mínimo, hubieran querido que se les presentara su proyecto en su zona.

El cambio de gobierno en mayo de 2015 dejó paralizado el proyecto, por ahora.

4. Conclusión:

De este proyecto tomo cuatro ideas sugerentes para otras intervenciones:

1. La flexibilidad: operaciones como recortar, acondicionar, amueblar.



Fuente: Improvistos Arquitectos

Recortar supone intervenir en la estructura original, desmantelar la cubierta de teja, el núcleo de comunicaciones —conservando el ascensor en su caso—, quitar parte de los dos últimos pisos, abrir huecos en fachada, recortar puntualmente

forjados, quitar tabiques en viviendas, etc. Se trata de expandir y ampliar el espacio de los bloques.

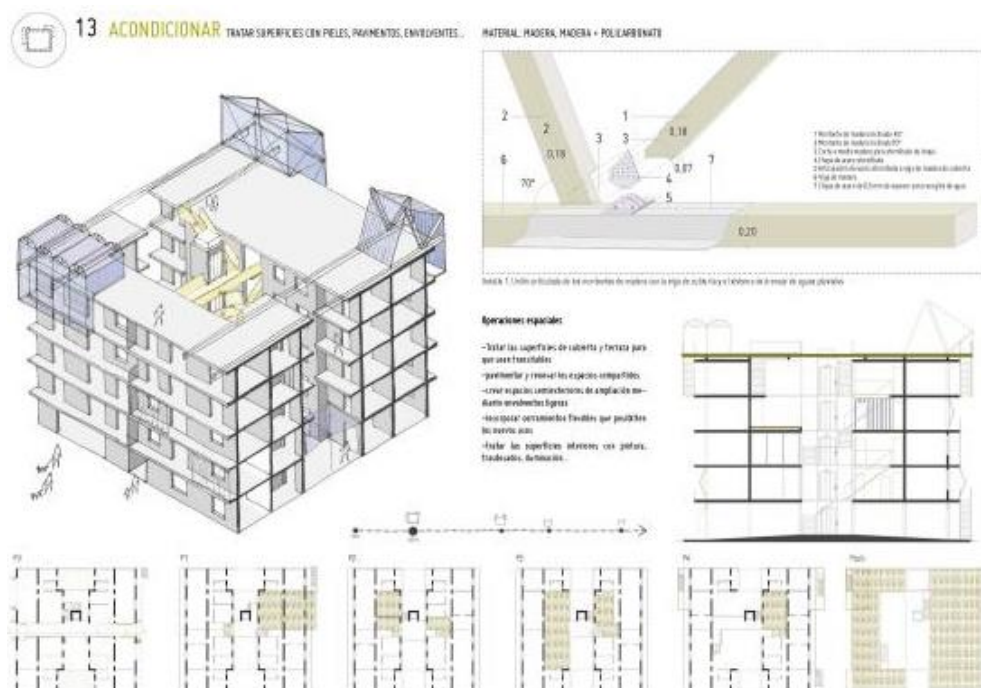
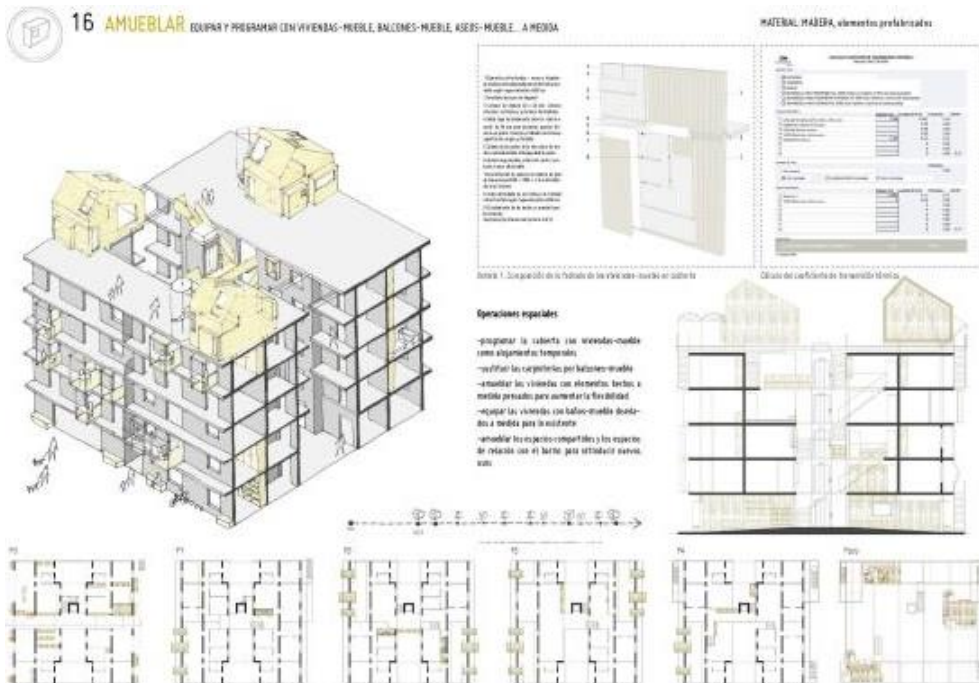


Figura 67: Esquema de la operación "Acondicionar" en barrio Orba
 Fuente: Improvistos Arquitectos

Acondicionar supone tratar las nueva superficies conseguidas con pieles, pavimentos, envolventes, etc. Así, se interviene en las superficies de cubierta para que sean transitables; se pavimentan y renuevan los espacios compartidos; se crean espacios semiexteriores de ampliación mediante envolventes ligeras; se incorporan cerramientos flexibles que posibilitem los nuevos usos y, en fin, se tratan las superficies interiores con pintura, trasdosados, iluminación. El material "rey" es la madera, tanto en estructuras como en pavimentos.

Amueblar, como veremos en la figura siguiente, supone equipar con viviendas-mueble en cubierta; balcones-mueble que sustituyen las carpinterías; aseos-mueble diseñados a medida para lo existente, amueblar los espacios compartidos, entre otros.

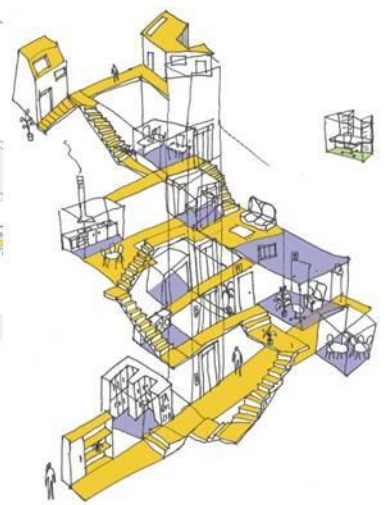
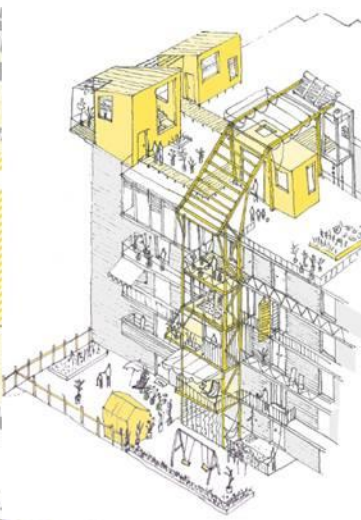


2. La importancia de lo social: es el enfoque del proyecto: conseguir una comunidad que mejore.

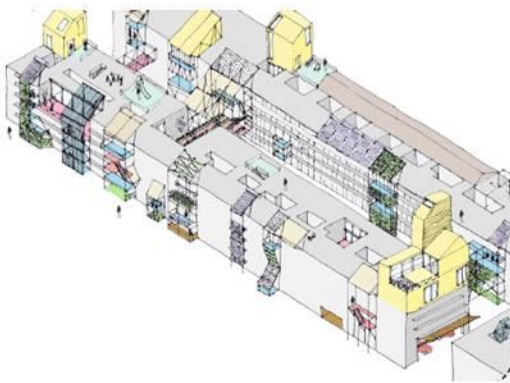
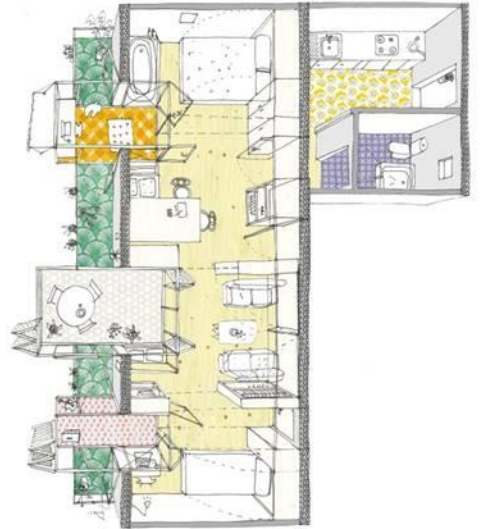
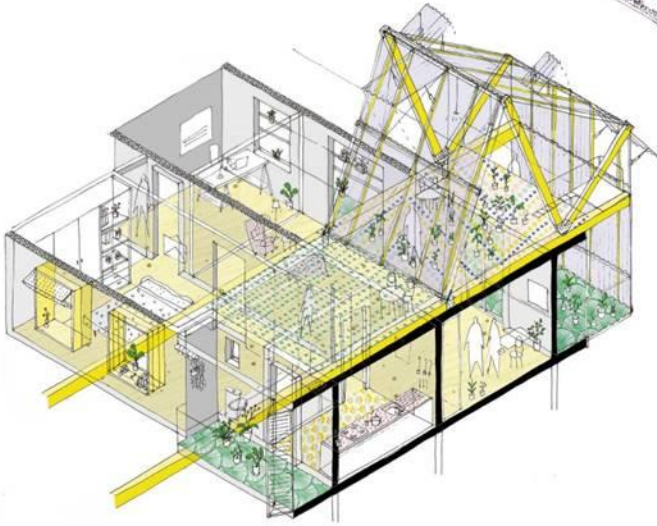
Es llamativo porque en el barrio actualmente hay un fuerte sentido de pertenencia. La identidad no procede de los lazos sanguíneos o territoriales, sino que es una identidad social: todos son familias de trabajadores, alrededor de un 90% inmigrantes, pero con un marcado sentido de comunidad.

3. La dificultad del plan de participación por los intereses cruzados, aun persistiendo en todos los agentes (el ayuntamiento, las asociaciones de vecinos, los técnicos) la buena voluntad.

4. Este proyecto está pensado "saltándose" las leyes. Quizás habría que pensar unas leyes de propiedad horizontal más flexibles que hicieran posible un planteamiento así, dentro de un marco de seguridad. La realidad, como decían (Morales, Alonso 2012), es que las necesidades del usuario en la vivienda cambian a medida que pasa el tiempo.



BARRIO ÁRBOL





SEXTA PARTE

CONCLUSIONES

Conclusiones
Aplicaciones
Posibles ampliaciones
Nuevas líneas de investigación

Conclusions
Applications
Further extensions
New fields of research

6 PARTE. CONCLUSIONES

6.1 Conclusions

The conclusions are written in answer to the hypothesis and the research questions. Then, I summarise the results in nine conclusions: two of them general, six specific and one final. The last one synthesises the key findings, which should be developed in further research.

To make it easier to follow, the text of questions of section 1.3 are included.

GENERAL CONCLUSIONS

Hypothesis: Public participation is needed in sustainable urban regeneration

The thesis has shown the truth of the hypothesis.

G1. Urban regeneration developed in the late twentieth century without the citizens. Grassroots movements had great influence in decision-making in the first democratic councils of Spain in the seventies-eighties, revealing the potential of adding collaborative participation processes in urban areas.

In 2016, it is inconceivable not to take into account citizen's grounding because of:

- the changes in society, promoting citizen's participation in all the aspects of public life;
- the valid legal frame (at whatever level: European, national, regional, local);
- the added value that the neighbours of the area provide to the project with their knowledge and experiences;
- the opportunity for people living or working at the neighbourhood to express their wishes, hopes and needs, aiming to continue there after the regeneration;
- the duty to contribute to finance the operation, as there is not enough public budget to do it;
- the need of commitment through their sense of belonging, leading to make the change introduced by the regeneration sustainable-durable;

—participation strengthens the pre-existing associative fabric and helps to establish new networks facilitating social cohesion and building communities.

It is possible to achieve urban regeneration without participation, but is not possible to achieve sustainable-durable urban regeneration without the more or less personal involvement of the people who are or going to be there.

Subsequent Question: Public participation guarantees sustainable urban regeneration?

G2. Public participation is an indispensable element, but not sufficient to guarantee the success of urban regeneration. The participation instruments and plans being used up to now remain at a too superficial level to achieve changes. Neighbourhoods which need regeneration have serious problems. When physical-environmental regeneration (spending most of the budget there) or funding is finished, the experience shows us that deprivation comes back shortly.

If we consider this in terms of logic, we could say that participation is not decisive for the success of regeneration (it is not sufficient condition) but it is not just a simple disposition for success (not just a necessary condition). If there has been a successful and sustainable urban regeneration is because, among other factors, there has been participation. And when citizens participate, it is more likely to attract other positive effects to the operation. To cite only a few:

- moral and economic regeneration of the population of the neighbourhood;
- increasing knowledge of the citizens; not only of their own problems or interests, but also those of their neighbours (elder, younger, rich or poor, with reduced mobility or in need of public spaces, etc.) and all the stakeholders (investors, politicians, technicians, volunteer organisations, etc.) which are usually different;
- ease to achieve agreements among the stakeholders, as citizens are confident their opinions are taken in account;
- greater success in the approach to the project, which means saving time and money.

I could say that participation is not enough but, when it is given, it boosts and drives other positive effects.

The case study on the ESSO Houses has shown that when stakeholders want, the collaborative result satisfies everyone. These good intentions require a maturity in participatory experience of cities, which has to be progressively attained.

SPECIFIC CONCLUSIONS

Question 1. Why has environmental sustainability taken over economic and specially, social issues?

E1. Environmental sustainability has taken over economic and social aspects because it has been prioritized: campaigns, documents, ecological movements, etc. Perhaps it was logical at first, as the majority was poorly aware about it. Climate change, the depletion of fossil fuels, renewable energies, etc. are concepts widely used now. It is the time to focus efforts on increasing the economic dimension (redistribution of wealth and development and not only increase of GDP) and the social dimension (equity).

Question 2. Why urban regeneration usually means physic regeneration?

E2. Urban regeneration has been outlined during these first thirty-fourty years, almost exclusively as a physical regeneration, because it is the easiest and most immediate aspect of undertaking: results and returns on investment come fast. By itself, the physical regeneration does not guarantee the durability of the intervention.

Question 3. What are the problems of financing urban regeneration? Is it possible to regenerate without gentrification? Is it possible to participate without funding?

E3. Years ago, you could afford regeneration with public funds. Increasingly, there is a need of public-private partnerships, even with the third sector. The challenge is to create wealth and welfare where there was a spiral of degradation and poverty. A common tool is to provide the neighbourhood with better housing — replacing old stock— attracting upper- or middle-income inhabitants to finance the new properties helping to sustain the whole regeneration. This enhancement leads to gentrification, displacing low-income families and small business to other areas of the city. If there were problems, these are displaced, but not resolved.

There are alternative mechanisms to support regeneration without gentrification: the development of cooperatives; economies of scale by grouping neighbourhoods; energy savings capitalised by the companies by improving efficiency; public subsidies (regional, national or European). Until the target NEZB

in 2020 is met, it is expected that public funds are available for this. In any case, it does not seem possible to address all the cases for the mandatory measures under the 'duty of preservation' as expressed in the current Spanish legislation.

In countries like France, where they have traditionally received many African immigrants and have had cohesion problems in the suburbs of large cities, the social dimension of urban regeneration has been far developed. They have instruments such as the 'Contrat de Ville' and, recently, 'Urban Solidarity Act'. The problem is not solved, but they are working in the right direction, allocating budgets according to these social priorities.

Among the funds for urban regeneration, there has to be a specific budget for the participation plans.

Question 4. Is it possible to have influence on participation and, overall, on individual behaviour to contribute to a more sustainable city? Can the Transition Movement play a role in it?

E4. There are many elements in society which show increasing concern on environmental issues and are prone to change behaviour patterns for more sustainable ones. There are experiences from public top-down initiatives (municipal bicycle rental in many cities has triggered the use of this system of transport); public-private-partnerships (Car2go, Autolib, electric car rental companies that reduce the use of private vehicles); or horizontal initiatives among citizens, returning almost to a barter economy but through app and web pages, exchanging their homes during holidays, buying and selling second-hand products, car sharing, etc. If grassroots movements of the 70s achieved so much, despite being hard times, current openness to participation and technologies can go a long way if there are good projects and good objectives.

The Transition Movement towards a more resilient and less fossil fuel-dependent community could be adapted as a form of participation and, above all, sustainable behaviour in urban regeneration: it seems of interest. Any case, as we have seen in lifestyles section, there are many ways to tackle the reduction of the ecological footprint, without sacrificing good standards of quality of life. At the same time, it would be necessary to introduce at school and long-life learning curricula a subject —such as 'Home Economics' in many countries— to help raise awareness of the global effects of individual behaviour in terms of production and consumption, energy, environment and, of course, contribution to strengthen the sense of community and social cohesion.

Question 5. How do ICT impact on improving participation in sustainable urban regeneration?

E5. The city councils of most cities have opened a channel for citizen participation in their websites, where the inhabitants can interact with the managers.

The use of ICT tools in urban regeneration seems interesting not only for commenting, noting a malfunction or proposing an improvement, but in seeking solutions to problems that other neighbourhoods have faced with more or less success and share their experience on a platform digital.

Technology becomes an emerging element that can articulate solutions from practice and theory to merge the various forms of citizen involvement, bridging the gap between top-down and bottom-up participation. So, I dare to say that participation, sustainability and technology are the three points that determine a new plane in urbanism.

In asking for European funding in some programmes (i.e. EDUSI), using ICT in the participation process is appreciated when evaluating the proposal.

Question 6. Is a new professional profile of urban practitioners, able to combine the various and complex aspects currently involved necessary (boosting participation, attending social issues, ensuring energy efficiency, and contributing to improve the quality of life of the citizens)?

E6. As we have seen in the theoretical framework and the case studies, there is not a single model of regeneration nor participation: it has to be tailored for each case. Although the methods of participation are multiple, there are two common needs: an allocated budget and some professionals leading, activating and coordinating the plan. This opens the door to new professional profiles in urban planning. They have to combine technical knowledge as always with sufficient background in sociology, law, social work and communication skills, conflict and different sensitivities management. In that sense, it is easier to build professional teams which add up these characteristics, than to pretend to collect all them in one person.

Final conclusion

F1. Addressing the three concepts of the thesis (sustainability, regeneration, participation) at the same time has been an interesting exercise, which has shown the weakness of the three in the social dimension.

The environmental aspect of sustainability has been well developed. Economic aspects have been also addressed, as a result of the market crises. Consequently, urban regeneration has usually tackled physical and economic issues. Participation is beginning to develop, leading the path to improving housing and quality of life.

Social problems (unemployment, substance abuse, exclusion, lack of cultural adaptation, poverty, low education, crime, etc.), **are** often the ultimate **causes** of the degradation of a neighbourhood. Nevertheless, **urban regeneration** usually **tackles the consequences**, which are lack of public space; the poor condition of houses and buildings; lack of cultural or sports facilities; insecurity, etc. If jobs are not created; if measures of integration for neighbours at risk of exclusion and those who are well positioned in the neighbourhood are not addressed; if training preparing young people for employment is not provided; if standards of living are not delivered, it is not true regeneration, and overall, it will not be sustainable.

To tackle the causes of deprivation, besides setting a good social development program, the focus of the participation plan is critical. It should be necessary to add a step to the “Arnstein’s Ladder of Participation”. **To participate** is more than being informed, more than being a decision maker, **is to be part of the change**.

6.2 Aplicaciones

Algunas de las cuestiones planteadas en esta tesis pueden tener una aplicación inmediata:

1. Preparar la formación del nuevo profesional del urbanismo desde las escuelas de Arquitectura en España, con los conocimientos y habilidades que va a necesitar en su trabajo. Sin perjuicio de que los profesionales del urbanismo se formen en otras instituciones (Escuelas de Ingenieros de Caminos o Ingeniería Civil, Facultades de Derecho, de Geografía, etc.), es previsible que la actividad del arquitecto se oriente en los próximos años en nuestro país hacia esa dirección (regeneración urbana con participación ciudadana).

En estos últimos años, distintas universidades (Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Extremadura), han puesto en marcha Másteres Universitarios sobre regeneración urbana, pero no han tenido continuidad. Actualmente, parece que sólo se mantiene el de la Universidad Politécnica de Madrid. Quizás hay que formar un perfil más polivalente.

2. Desarrollar el currículo de la asignatura transversal que ayude a concienciar sobre la necesidad de vivir un estilo de vida sostenible (hay una gran posibilidad de elección, según las preferencias y prioridades de cada uno).

3. Revisar los instrumentos actuales de regeneración, sostenibilidad y participación que ya están en marcha (planes, programas de ayuntamientos, etc.) desde el punto de vista social y complementar lo que sea necesario para equilibrar el balance.

6.3 Posibles ampliaciones

Esta tesis tenía varias restricciones, como se ha dicho al principio. Se podría ampliar el estudio salvando los límites que me había autoimpuesto e incluso yendo más allá:

1. Comparar el entorno español o europeo con lo que se está produciendo en otros continentes y/o en ciudades de distinto tamaño (aquí me he referido a las europeas de un tamaño medio).

2. Hacer un estudio más exhaustivo de la normativa vigente, sobre todo a nivel comunitario y local, para poder aplicarlo a una ciudad en concreto.
3. Cómo implementar la participación en operaciones de regeneración urbana a partir de zonas industriales o militares vacantes, intervenciones para grandes eventos como Olimpiadas o similares, donde no había vecinos antes o se supone que los usuarios o moradores después de la regeneración serán diferentes.
4. Hacer el seguimiento de los casos de estudio aquí propuestos (u otros), a los 10-15-20 años después de terminarse la regeneración. Sería interesante en los proyectos que se presentan, si llegan a ejecutarse.

6.4 Nuevas líneas de investigación

1. La fragilidad del aspecto social en la sostenibilidad, en la regeneración y en la participación ciudadana.

Como se apuntaba en la Introducción, merecería la pena una investigación en profundidad sobre el tema, porque ayudaría a atacar las causas de la degradación y a articular los instrumentos necesarios, con una verdadera integración de los sectores implicados.

2. La regeneración urbana en las áreas de ciudad fragmentada y de baja densidad.

En este estudio, he abordado los centros de las ciudades, o los polígonos de vivienda periféricos, pero dentro del área urbana. Dentro de no poco tiempo, las urbanizaciones residenciales de las afueras y las zonas de baja densidad que proliferaron en España en los años 80, necesitarán también operaciones de regeneración por la antigüedad. Me parece un gran reto articular en esos lugares, que suelen tener menos socialización, las posibilidades de participación y de desarrollo hacia un modelo más sostenible.

3. Las ciudades regeneradoras (*Regenerative Cities*).

En 2008 se empezó a hablar de las ciudades regeneradoras. En 2013 se organizó un congreso en Hamburgo (Alemania), bajo el título "*Future of cities: a form for regenerative urban development*" y en 2014 se presentó el Informe del *World Future Council*. Las ciudades regeneradoras son aquellas que llevan en sí mismas el germen de la regeneración: pueden cerrar sus flujos de materia y energía, son capaces de consumir los productos locales y de crear valor social, económico y medioambiental en sus comunidades. Se caracterizan por:

- a. Beneficiar el entorno y los ecosistemas naturales.
- b. Ser el motor de la economía local.
- c. Mejorar la cohesión y la salud en los barrios.
- d. Aumentar su propia resiliencia.
- e. Fortalecer la toma de decisiones participativa.

Todavía no hay ejemplos de ciudades completamente regeneradoras, pero empieza a ser realidad el desarrollo urbano regenerativo en algunos sectores o áreas. Sería interesante seguir esta línea de investigación.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAIR, A., et al., 2003. *Benchmarking Urban Regeneration*. London: Office of the Deputy Prime Minister, RICS Foundation ISBN 1842191705.

AGUDELO-VERA, C.M., MELS, A.R., KEESMAN, K.J. and RIJNAARTS, H.H.M., 2011. Resource Management as a Key Factor for Sustainable Urban Planning. *Journal of Environmental Management*, 10, vol. 92, no. 10, pp. 2295-2303. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030147971100171X> ISSN 0301-4797. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.05.016>.

ALDEN, J. and BOLAND, P., 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspective*. Jessica Kingsley Publishers Ltd ed. London: Psychology Press.

ALEXANDER, C., ANGEL, S., MUNTAÑOLA I THORNBERG, J. and SILVERSTEIN, M., 1976. *Urbanismo Y Participación: El Caso De La Universidad De Oregón*. Barcelona: Gustavo Gili ISBN 8425206340.

ALLEN, P.M., 1994. Evolution, sustainability and industrial metabolism. In: R.U. AYRES and U.E. SIMONIS eds., *Industrial metabolism: restructuring for sustainable development*. Tokyo: United Nations University Press [viewed 10/4/2012]. *Evolution, Sustainability and Industrial Metabolism*, pp. 80-96. Available from: <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/80841e/80841E00.htm>; ISBN 9280808419.

ALLEN, I., 1980. The Ideology of Dense Neighborhood Redevelopment: Cultural Diversity and Transcendent Community Experience. *Urban Affairs Review*, June 01, vol. 15, no. 4, pp. 409-428. Available from: <http://uar.sagepub.com/content/15/4/409.abstract> DOI 10.1177/107808748001500404.

ALLEN, J., MASSEY, D.B. and Open University, 1988. *The Economy in Question*. London: Sage in association with The Open University ISBN 0803981694.

ALPOPI, C. and MANOLE, C., 2013. Integrated Urban Regeneration – Solution for Cities Revitalize. *Procedia Economics and Finance*, vol. 6, pp. 178-185. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567113001305> ISSN 2212-5671. DOI [http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00130-5](http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00130-5).

AMELI, N., LETTENMEIER, M. and LIEDTKE, C., 2012. Designguide Background. In: www.sustainable-summer-school.org ed., *Transition to Sustainable Development*. 4th Summer School. *Designguide Background* ISBN 978-952-60-0058-9.

APARICIO, Á and DI NANNI, R., 2011. *Modelos De Gestión De La Regeneración Urbana*. Madrid: SEPES, Entidad Estatal de Suelo.

ARBTER, K., 2009. Öffentlichkeitsbeteiligung Ja, Aber Wie? Standards Für Qualitätsvolle Beteiligungsprozesse. *Journal of eDemocracy & Open Government, JEDEM*, vol. 1, no. 1, pp. 30-39 ISSN 2075-9517.

Advocacy planning: Urbanismo al servicio de la justicia social, 2013. 18/02/2013. Available from: <http://latramaurbana.net/2013/02/18/advocacy-planning-urbanismo-al-servicio-de-la-justicia-social/>.

ARNSTEIN, S.R., 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 07/01; 2014/07, vol. 35, no. 4, pp. 216-224 ISSN 0002-8991. DOI 10.1080/01944366908977225.

ATKINSON, R., 2000. Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, May 01, vol. 37, no. 5-6, pp. 1037-1055. Available from: <http://usj.sagepub.com/content/37/5-6/1037.short> DOI 10.1080/00420980050011226.

ATKINSON, R., 2004. The Evidence on the Impact of Gentrification: New Lessons for the Urban Renaissance. *European Journal of Housing Policy*, vol. 4, no. También en Urban Regeneration and Renewal, de Tallon, 2010, pp. 107-131.

AURREKOETXEA CASAUS, M., 2010. *Transformaciones Espaciales Y Localización Residencial: Análisis Del Área Metropolitana Bilbina (1990-2001)*. J.J. LEONARDO AURTENECHÉ ed., Universidad de Deusto.

Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management., 2011. *Standards of Public Participation. Recommendations for Good Practice*. Austrian Federal Chancellery ed., Primera en inglés. La original en alemán es de 2008 ed. Viena.

AYRES, R.U., 1994. Industrial Metabolism: Theory and Policy. In: B.R. ALLENBY and D.J. RICHARDS eds., *The greening of industrial ecosystems* Washington, D.C.: National Academy Press [viewed 19/03/2015]. *Industrial Metabolism: Theory and Policy*, pp. 23-37. Available from: http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=2129&page=R7 ISBN 0309049377.

AYRES, R.U. and SIMONIS, U.E., 1994. *Industrial Metabolism: Restructuring for Sustainable Development*. Tokyo: United Nations University Press [viewed 10/4/2012]. Available from: <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/80841e/80841E00.htm> ISBN 9280808419.

BAKEDANO, J.J., 2004. Rehabilitación de "Bilbao la Vieja". In: F. DAROCA, J. RODRÍGUEZ GALADÍ and F. SÁNCHEZ COMAS eds., *Centros Históricos: el Corazón que late*. Foro internacional de Arquitectura Consejería de Obras Públicas y Transportes. Fomento de Arquitectura. Junta de Andalucía ed. Córdoba: Egondi, Artes Gráficas, SL. *Rehabilitación De "Bilbao La Vieja"*, pp. 322-324. Available from: http://www.laciudadviva.org/03_actividades/congconf/seminarios/Centros_historicos/A4_Foro_Cent...pdf ISBN ISBN 978-84-8095-538-6.

Banco Mundial., 2014. *Informe Sobre Seguimiento Mundial 2013*. Banco Mundial.

BECKERMAN, W., 1994. 'Sustainable Development': Is it a Useful Concept?. *Environmental Values*, vol. 3, no. 3, pp. 191-209 DOI <http://dx.doi.org/10.3197/096327194776679700>.

BEIERLE, T.C., 1998. *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework using Social Goals*. Discussion paper 99-06 ed., Washington: Resources for the Future.

- BEL, G. and FAGEDA, X., 2007. Getting there Fast: Globalization, Intercontinental Flights and Location of Headquarters. *University of Barcelona Working Paper*. Available through Social Science Research Network (SSRN) ed., 17/11/2005, pp. 1-22 DOI <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.849165>.
- BENFIELD, F.K., 2014. *People Habitat: 25 Ways to Think about Greener, Healthier Cities*. 1st ed. Washington: People Habitat Communications.
- BERESFORD, A., FLEETWOOD, R. and GAFFNEY, M., 2008. Regeneration by Land Development: The Legal Issues. In: P. ROBERT and H. SYKES eds., *Urban Regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: Sage. *Regeneration by Land Development: The Legal Issues*, pp. 179-202 ISBN 978-0-7619-6716-3.
- BERKE, P.R. and CONROY, M.M., 2000. Are we Planning for Sustainable Development?. *Journal of the American Planning Association*, 03/31; 2015/03, vol. 66, no. 1, pp. 21-33 ISSN 0194-4363. DOI 10.1080/01944360008976081.
- BERNARD, P., 1999. Social Cohesion: A Critique. *Canadian Policy Research Networks*, vol. Discussion Paper F/09, pp. 1-29.
- BLEWITT, J., 2010. Deschooling Society? A Lifelong Learning Network for Sustainable Communities, Urban Regeneration and Environmental Technologies. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, vol. 2, no. 11, pp. 3465-3478 ISSN 2071-1050; 20711050.
- BLOMLEY, N.K., 2004. *Unsettling the City*. New York: Routledge ISBN 9780203499801.
- BLUNDELL-JONES, P., PETRESCU, D. and TILL, J., 2005. *Architecture and Participation*. 2005th ed. London. New York: Spon Press. Taylor & Francis Group ISBN 9780415317467.
- BM30, B.M.3., 1992. *Regeneración Urbana. Plan Estratégico Para La Revitalización Del Bilbao Metropolitano. Fase III*. http://www.bm30.es/plan/pri_es.html#5.
- BMVBS and MKRO., 2006. *Leitbilder Und Handlungsstrategien Für Die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung und Ministerkonferenz für Raumordnung.
- BOHMAN, J., 1998. Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 16/12/2002, vol. 6, no. 4, pp. 400-425 DOI 10.1111/1467-9760.00061.
- BOHMAN, J. and REHG, W., 1997. *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MA; London: The MIT Press ISBN 9780262522410.
- BORJA, J., 2013. *El Fin De La Ciudad Postmodernista Y El Derecho a La Ciudad O Claves Para Interpretar La Ciudad Postmodernista Urbanizada*. Medellín ed. ISBN 2344-8040.
- BORJA, J., 2003. *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza ISBN 8420641774.
- BORJA, J., CASTELLS, M., BELIL, M. and BENNER, C., 2004. *Local Y Global: La Gestión De Las Ciudades En La Era De La Información*. 7ª ed. Madrid: Taurus ISBN 8430605444.

BORJA, J., MUXÍ, Z. and Barcelona Diputació., 2003. *El Espacio Público: Ciudad Y Ciudadanía*. Barcelona: Electa. Diputació de Barcelona ISBN 8481563439; 8477949042.

BOYLE, R., 1989. Partnership in Practice - an Assessment of Public-Private Collaboration in Urban Regeneration - a Case-Study of Glasgow Action. *Local Government Studies*, MAR-APR, vol. 15, no. 2, pp. 17-28 ISSN 0300-3930. DOI 10.1080/03003938908433460.

BRAMLEY, G., DEMPSEY, N., POWER, S. and BROWN, C., 2006. *What is 'Social Sustainability' and how do our Existing Urban Forms Perform in Nurturing it? Paper Presented at the 'Sustainable Communities and Green Futures' Conference*. Bartlett School of Planning ed. Londres: Universisty College London.

BRAUN, E., VAN DER BERG, L. and VAN DER MEER, J., 2007. *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Rotterdam: Ashgate Publishe Limited ISBN 978-0-7546-4846-8.

CADELL, C., FALK, N. and KING, F., 2008. *Regeneration in European Cities: Making Connections*. <https://www.jrf.org.uk/report/regeneration-european-cities-making-connections> ed. Joseph Rowntree Foundation, 07/04/2008 ISBN 978 1 85935 631 9.

CAMPBELL, S., 1996. Green Cities, Growing Cities, just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 09/30; 2015/03, vol. 62, no. 3, pp. 296-312 ISSN 0194-4363. DOI 10.1080/01944369608975696.

CARDINAL, L., LEDOUX, N. and WATSON, J., 2013. *La Rénovation Urbaine Au Coeur Du Grand Paris*. Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU ed., Paris: La Documentation française ISBN 978-2-11-009470-4.

CARLEY, M., 2000. *Urban Regeneration through Partnership: A Study in the Nine Urban Regions in England, Scotland and Wales*. Bristol: Policy Press ISBN 1861342500.

CARLEY, M. and KIRK, K., 1998. *Sustainable by 2020?: A Strategic Approach to Urban Regeneration for Britain's Cities*. Bristol: Polity Press ISBN 1861341040.

CARLEY, M., LOW, J. and Joseph Rowntree Foundation., 2000. *Regeneration in the 21st Century: Policies into Practice: An Overview of the Joseph Rowntree Foundation Area Regeneration Programme*. Bristol: Policy Press for the Joseph Rowntree Foundation ISBN 1861343086.

CARPENTER, J., 2013. Sustainable Urban Regeneration Within the European Union. In: The Routledge Companion to Urban Regeneration Routledge. *Sustainable Urban Regeneration within the European Union* DOI 10.4324/9780203108581.ch11.

CARPENTER, J., 2010. Integrated Urban Regeneration and Sustainability: Approaches from the European Union. In: Urban Regeneration & Social Sustainability Wiley-Blackwell. *Integrated Urban Regeneration and Sustainability: Approaches from the European Union*, pp. 81-101. Available from: <http://dx.doi.org/10.1002/9781444329445.ch5> ISBN 9781444329445. DOI 10.1002/9781444329445.ch5.

- CASARES, J., 1999. *Diccionario Ideológico De La Lengua Española*. 2a ed. Barcelona: Gustavo Gili ISBN 8425201268.
- CASTELLS, M., 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. London: Edward Arnold.
- CASTRO BONAÑO, J.M., 2009. *Indicadores De Desarrollo Sostenible Urbano. Una Aplicación Para Andalucía*. Edición electrónica gratuita. ed. Universidad de Málaga [viewed 02/04/2015]. Available from: www.eumed.net/tesis/jmc/ ISBN 13: 978-84-692-3975-9.
- CAZ ENJUTO, R.d., SARAVIA MADRIGAL, M. and GIGOSOS PÉREZ, P., 2002. *La Ciudad Y Los Derechos Humanos: Una Modesta Proposición Sobre Derechos Humanos Y Práctica Urbanística*. Madrid: Talasa ISBN 8488119909.
- CAZ ENJUTO, R.d., SARAVIA MADRIGAL, M., GIGOSOS PÉREZ, P. and Escuela Técnica Superior de Arquitectura., 1999. *Ciudades Civilizadas : Lecciones De Urbanismo*. Valladolid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura Valladolid ISBN 847762979X.
- CEMAT., 2010. *Basic Texts 1970-2010. (Territory and Landscape Series no. 3)*. M. DÉJEANT-PONS ed., Strasbourg: Council of Europe Publishing ISBN 978-92-871-6586-2.
- CENICACELAYA, J., 2003. Bilbao y la urgencia de un urbanismo sostenible. In: J. BORJA and Z. MUXI eds., *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Edicions UPC. *Bilbao Y La Urgencia De Un Urbanismo Sostenible*, pp. 17 ISBN 8483017407.
- CESE., 2015. *Dictamen Del Comité Económico Y Social Europeo Sobre "El Desarrollo Local Participativo Como Instrumento De La Política De Cohesión 2014-2020 Para El Desarrollo Local, Rural, Urbano Y Periurbano"*. R. HAKEN and Comité Económico y Social Europeo eds., Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 14/07/2015, ISBN 2015/C 230/01.
- CHACÓN, E., 2013. *El Reciclaje Del Hábitat Social Colectivo*. [Tesis]. E. VALERO RAMOS and I. VALVERDE ESPINOSA eds., Granada: Universidad de Granada ISBN 9788490283165.
- CHIFOS, C., 2007. The Sustainable Communities Experiment in the United States: Insights from Three Federal-Level Initiatives. *Journal of Planning Education and Research*, June 01, vol. 26, no. 4, pp. 435-449. Available from: <http://jpe.sagepub.com/content/26/4/435.abstract> DOI 10.1177/0739456X06297860.
- CHRISTOFFERSEN, L.E., 1997. IUCN: A Bridge-Builder for Nature Conservation. In: H. BERGESEN and G. PARMANN eds., *Green Globe Yearbook 1997* Oxford: Oxford University Press. *IUCN: A Bridge-Builder for Nature Conservation*, pp. 59-70.
- CHRYSOULAKIS, N., DE CASTRO, E.A. and MOORS, E.J., 2015. *Understanding Urban Metabolism: A Tool for Urban Planning*. N. CHRYSOULAKIS, E.A. DE CASTRO and E.J. MOORS eds., Oxon, New York: Routledge ISBN 978-0415835114.
- CHRYSOULAKIS, N., et al., 2009. *ICT for Urban Metabolism: The Case of BRIDGE. Proceedings of EnviroInfo2009: Environmental Informatics and Industrial Environmental*

Protection: Concepts, Methods and Tools. V. WOHLGEMUTH, B. PAGE and K. VOIGT eds., Berlin ed. Berlin: Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, 2009.

CHRYSOULAKIS, N., et al, 2013. Sustainable Urban Metabolism as a Link between Bio-Physical Sciences and Urban Planning: The BRIDGE Project. *Landscape and Urban Planning*, 4, vol. 112, no. 0, pp. 100-117. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204612003295> ISSN 0169-2046. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.12.005>.

CLARK, G. and HUXLEY, J., 2009. *Closing the Investment Gap in Europe's Cities. Launch Report: Urban Investment Network*. Londres: Urban Land Institute.

CLG., 2008. *Transforming Places; Changing Lives: A Framework for Regeneration*. Londres: Department for Communities and Local Government ISBN 978 14098 0207 9.

CLG., 2007. *Financing Investment in Sustainable Cities and Communities in Europe -the Role of the European Investment Bank*. Londres: Department for Communities and Local Government.

COLANTONIO, A. and DIXON, T.J., 2011. *Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell ISBN 9781444329452; 1444329456; 9781405194198; 1405194197.

Comisión Europea., 2015a. *Orientaciones Para Los Estados Miembros. Desarrollo Sostenible Integrado En El Medio Urbano. Reglamento Del FEDER (Artículo 7)*. Bruselas: .

Comisión Europea., 2015b. *Results of the Public Consultation on the Key Features of an EU Urban Agenda*. Brussels.

Comisión Europea., 2014a. *Attitudes of European Citizens Towards Environment. Special Eurobarometer N.416*. Bruselas: Dirección General de Comunicación.

Comisión Europea., 2014b. *Garantizar La Visibilidad De La Política De Cohesión: Normas De Información Y Comunicación 2014-2020*. Comisión Europea DOI 10.2776/67080.

Comisión Europea., 2013. *Comprender Las Políticas De La Unión Europea. Europa 2020: La Estrategia Europea Del Crecimiento*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ISBN 978-92-79-23973-1. DOI 10.2775/39991.

Comisión Europea., 2011a. *Agenda Territorial De La Unión Europea 2020. Hacia Una Europa Integradora, Inteligente Y Sostenible De Regiones Diversas*. Gödöllo (Hungría): .

Comisión Europea., 2011b. *Attitudes of European Citizens Towards Environment. Special Eurobarometer N.365*. Bruselas: Dirección General de Comunicación.

Comisión Europea., 2011c. *Ciudades Del Mañana. Retos, Visiones Y Caminos a Seguir*. Bruselas: Publications Office European Union ISBN 978-92-79-23154-4.

Comisión Europea., 2008. *Attitudes of European Citizens Towards Environment. Special Eurobarometer N.295*. Bruselas: Dirección General de Comunicación.

Comisión Europea., 2007. *Carta De Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles*.

Comisión Europea., 2006a. *Comunicación De La Comisión Al Consejo Y Al Parlamento Europeo Sobre Una Estrategia Temática Para El Medio Ambiente Urbano {SEC(2006) 16} / COM/2005/0718 Final* . Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea., 2006b. *Política De Cohesión Y Ciudades: La Contribución Urbana Al Crecimiento Y El Empleo En Las Regiones*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea., 2004. *Citizenship and Sense of Belonging. Special Eurobarometer 199*. Bruselas: Dirección General de Comunicación.

Comisión Europea., 1998. *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action. COM (98) 605 Final*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea., 1997. *Community Involvement in Urban Regeneration: Added Value and Changing Values*. Regional development studies ed., Bruselas: Comisión Europa ISBN 92-827.9787-2.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo., 1987. *Nuestro Futuro Común*. Asamblea General de Naciones Unidas ed., [viewed 1/02/2014]. Available from: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>.

CONROY, M.M. and BERKE, P.R., 2004. "What Makes a Good Sustainable Development Plan? An Analysis of Factors that Influence Principles of Sustainable Development". *Environment and Planning A*, vol. 36, no. 8, pp. 1381-1396 DOI doi:10.1068/a367.

CONROY, M.M., 2006. Moving the Middle Ahead: Challenges and Opportunities of Sustainability in Indiana, Kentucky, and Ohio. *Journal of Planning Education and Research*, September 01, vol. 26, no. 1, pp. 18-27. Available from: <http://jpe.sagepub.com/content/26/1/18.abstract> DOI 10.1177/0739456X06289664.

Consejo de Europa., 2009. *Report on Developments on Citizens Participation in Member States, Covering also the Integration of Foreigners in Local Life. MCL-16(2009)10*. Utrecht: Consejo de Europa.

Consejo de Europa., 1994. *La Carta Urbana Europea*. Valladolid: Junta de Castilla y León ISBN 84-7846-354-2.

ConSORCI del Barri La Mina., 2014. *Pressupost, Pla D'Actuacions i Bases D'Execució 2014*. Sant Adrià de Besòs: Consorci del Barri La Mina .

ConSORCI del Barri La Mina., 2012. *Reconeiximents Nacionals i Internacionals Al Pla De Transformació Del Barri De La Mina*. Sant Adrià de Besòs: Consorci del Barri La Mina.

ConSORCI del Barri La Mina., 2008. *Memòria D'Actuacions. Pla De Transformació Del Barri La Mina*. 2ª ed. Sant Adrià de Besòs: Consorci del Barri La Mina.

CORTÍ, J., 2010. *Organismos Genéticamente Modificados Y Riesgos Sanitarios Y Medioambientales: Derecho De La Unión Europea Y De La Organización Mundial Del Comercio*. Madrid: Reus ISBN 9788429015805.

COSTA, A., MARCHETTINI, N. and FACCHINI, A., 2004. Developing the urban metabolism approach into a new urban metabolic model. In: N. MARCHETTINI, C.A. BREBBIA, E. TIEZZI and L.C. WADHWA eds., *The Sustainable City III. Urban Regeneration*. Southampton: WIT Press. *Developing the Urban Metabolism Approach into a New Urban Metabolic Model*, pp. 31-40 ISBN 978-1-85312-720-5.

COSTANZA, R. and DALY, H.E., 1992. Natural Capital and Sustainable Development. *Conservation Biology*, vol. 6, no. 1, pp. 37-46. Available from: <http://dx.doi.org/10.1046/j.1523-1739.1992.610037.x> ISSN 1523-1739. DOI 10.1046/j.1523-1739.1992.610037.x.

COUCH, C. and FRASER, C., 2003. Introduction: the European Context and Theoretical Framework. In: C. COUCH, C. FRASER and S. PERCY eds., *Urban regeneration in Europe*. Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell Science. *Introduction: The European Context and Theoretical Framework*, pp. 1-16 ISBN 0632058412.

COUCH, C., FRASER, C. and PERCY, S., 2003. *Urban Regeneration in Europe*. Oxford, UK ; Malden, MA: Blackwell Science ISBN 0632058412.

COUCH, C., SYKES, O. and BÖRSTINGHAUS, W., 2011. Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency. *Progress in Planning*, 1, vol. 75, no. 1, pp. 1-52. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305900610000747> ISSN 0305-9006. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.progress.2010.12.001>.

COUCH, C., SYKES, O. and COCKS, M., 2013. The changing context of urban regeneration in North West Europe. In: M.E. LEARY and J. MCCARTHY eds., *The Routledge companion to urban regeneration* London: Routledge. *The Changing Context of Urban Regeneration in North West Europe*, pp. 33-44 ISBN 9780415539043; 9780203108581.

CRAWFORD, L., 2001. *Guggenheim, Bilbao and the "Hot Banana"*. 4 September.

CSTB., 2011. *Evaluation De La Qualité Urbaine De Dix Projets De Rénovation Urbaine. Synthèse*. M. BONETTI, et al ed., Marne-La-Vallée: Centre Scientifique et Technique du Batiment.

DALY, H., JACOBS, M. and SKOLIMOWSKI, H., 1995. Discussion of Beckerman's Critique of Sustainable Development. *Environmental Values*, vol. 4, no. 1, pp. 49-70 DOI <http://dx.doi.org/10.3197/096327195776679583>.

DALY, H.E., 1990. Toward some Operational Principles of Sustainable Development. *Ecological Economics*, 4, vol. 2, no. 1 [viewed 1/04/2015], pp. 1-6. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/092180099090010R>; ISSN 0921-8009. DOI [http://dx.doi.org/10.1016/0921-8009\(90\)90010-R](http://dx.doi.org/10.1016/0921-8009(90)90010-R).

DAVIDOFF, P., 2011. Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of planners*, 1965. In: R. LEGATES and F. STOUT eds., *The City Reader* 5th ed. Oxon-New York: Routledge. *Advocacy and Pluralism in Planning. Journal of the American Institute of Planners, 1965*, pp. 435-445.

DCLG., 2012. *Regeneration to Enable Growth. A Toolkit Supporting Community-Led Regeneration*. Department for Communities and Local Government ed., London: Department for Communities and Local Government ISBN 978-1-4098-3303-1.

DE CARLO, G., 2005. Architecture's public. In: P. BLUNDELL-JONES, D. PETRESCU and J. TILL eds., *Architecture and participation*. London, New York: Spon Press. Taylor & Francis Group. *Architecture's Public*, pp. 3-22 ISBN 9780415317467.

DE GEUS, M., 1999. *Ecological Utopias: Envisioning the Sustainable Society*. Utrecht: International Books ISBN 9057270196.

DE GREGORIO HURTADO, S., 2012. *Políticas Urbanas De La Unión Europea Desde La Perspectiva De La Planificación Colaborativa: Las Iniciativas Comunitarias URBAN Y URBAN II En España*. [Tesis] I. SÁNCHEZ DE MADARIAGA ed., Universidad Politécnica de Madrid.

DE RETES, F., 2012. *Mesa Redonda: Participación Social Y Ecosistemas Urbanos*. Valencia: Foro Novabuild. Feria Valencia, 29/02/2012,.

DE SANTIAGO, E., 2013. *Los Nuevos Conceptos De La Ley 8/2013, De Rehabilitación, Regeneración Y Renovación Urbanas. Visión Global*. Valencia: Jornada sobre la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia. 5 de noviembre de 2013.

DE TOCQUEVILLE, A., 1999. *La Democracia En América*. Madrid: Alianza Editorial.

DEAKIN, M., 2009. The IntelCities Community of Practice: The eGov Services Model for Socially Inclusive and Participatory Urban Regeneration Programs. In: *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies. The IntelCities Community of Practice: The eGov Services Model for Socially Inclusive and Participatory Urban Regeneration Programs*, pp. 83-104 DOI 10.4018/978-1-60566-282-4.ch005.

DECKER, E.H., et al, 2000. Energy and Material Flow through the Urban Ecosystem. *Annual Review of Energy and the Environment*, 11/01; 2015/07, vol. 25, no. 1 [viewed 20/07/2015], pp. 685-740. Available from: <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.energy.25.1.685> ISSN 1056-3466. DOI 10.1146/annurev.energy.25.1.685.

DEKKER, K. and VAN KEMPEN, R., 2004. Urban Governance within the Big Cities Policy: Ideals and Practice in Den Haag, the Netherlands. *Cities*, 4, vol. 21, no. 2, pp. 109-117. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275104000113> ISSN 0264-2751. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2004.01.007>.

DEL RÍO, J., 2010. *De La Idea a La Acción; Aprendiendo Del Movimiento Transition Towns*. Universitat Politècnica de Catalunya [viewed 27-abr-2014].

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR)., 1997. *Single Regeneration Budget Challenge Fund Round 4: Supplementary Guidance*. Londres: DETR.

DÍAZ ORUETA, F., 2007. Madrid: Urban Regeneration Projects and Social Mobilization. *Cities*, 6, vol. 24, no. 3, pp. 183-193. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275106001041> ISSN 0264-2751. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2006.11.004>.

DÍAZ, C., et al, 2012. Un Estudio De Caso: La Rehabilitación De Los Edificios De Viviendas Del Barrio De La Mina En Sant Adrià Del Besòs (Barcelona). Análisis Funcional Y De Las Condiciones De Seguridad, Habitabilidad Y Mantenimiento. *Informes De La Construcción*, , Vol.64(525), p.19, vol. 64, no. 525, pp. 19 ISSN 00200883.

DOL, M., et al., 2007. *The IMAGE Project. New Tools for Neighbourhood Regeneration*. The City of Delft ed., Delft.: TDS, Schiedam ISBN 978-90-812276-1-2.

DOMINGO, M. and BONET, M.R., 1998. *Barcelona i Els Moviments Socials Urbans*. Fundació Bofill ed., Barcelona: Mediterrània ISBN 84-8334-030-5.

DOYLE, C., 2005. Sustainability, Urban Regeneration and Social Inclusion. *Wit Transactions on Ecology and the Environment*, vol. 84, pp. 1343-1351 ISSN 1746-448X.

DRAKAKIS-SMITH, D., 1995. Third World Cities: Sustainable Urban Development, 1. *Urban Studies*, vol. 32, pp. 659-677 DOI 10.1080/0042098950012825.

DREWE, P., 2008. European Experiences. In: P. ROBERTS and H. SYKES eds., *Urban Regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: Sage. *European Experiences*, pp. 281-294 ISBN 978-0-7619-6716-3.

DUNCAN, P., THOMAS, S. and Joseph Rowntree Foundation., 2000. *Neighbourhood Regeneration: Resourcing Community Involvement*. Bristol: Policy Press ISBN 1861342276.

DUQUENNOIS, A.N. and NEWMAN, P., 2009. *Linking the Green and Brown Agendas: A Case Study on Cairo, Egypt*. Case study prepared for Revisiting Urban Planning: Global Report on Human Settlements 2009.

EBERLE, O., 2008. *Image Scwhamendingen 2005-2007. Schlussbericht Des Quartierentwicklungsprozesses*. Zürich: Städtenwicklung Zürich.

EDGAR, B. and TAYLOR, J., 2008. Housing. In: P. ROBERT and H. SYKES eds., *Urban Regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: Sage. *Housing*, pp. 153-175 ISBN 978-0-7619-6716-3.

ELKINGTON, J., 1997. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone.

ELKINGTON, J., 1994. Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development. *California Management Review*, vol. 36, no. 2, pp. 90-100.

ELSTER, J., 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge etc.: Cambridge University Press ISBN 0521596963.

EMBUENA MANUEL, G.D., 2014. *Formación, Evolución Y Regresión De Los Planes Especiales De Reforma Interior: Su Ineludible Restauración Dentro De La Actual Tendencia Rehabilitadora, Regeneradora Y Renovadora Urbana*. F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ ed., Universidad de Burgos.

ESTEBAN, M., 1999. *Bilbao, Luces Y Sombras Del Titanio :El Proceso De Regeneración Del Bilbao Metropolitano*. Bilbao. Universidad del País Vasco, Servicio Editorial = Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua, ISBN 84-8373-219-X.

EUKN, 2013. *Public Participation in the Development Process. Obtaining Insight in European Experiences*. The Hague: European Urban Knowledge Network.

Euroconstruct., 2015. *Sumario Del Informe Euroconstruct. 79th Euroconstruct Conference, Warsaw, June 2015*. Barcelona: Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya. Available from: itec.es/servicios/estudios-mercado/euroconstruct-sumario-ultimo-informe/.

Euroconstruct., 2013. *Euroconstruct. Summary Report. 76th Euroconstruct Conference, Prague, November 2013*. Barcelona: Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya ISBN 978-84-7853-579-8.

Euroconstruct., 2012. *Euroconstruct Country Report. 73th Euroconstruct Conference, London, June 2012*. Barcelona: Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya ISBN 978-84-7853-540-8.

European Council of Spatial Planners., 2013. *La Carta Del Urbanismo Europeo*. Barcelona ed. Barcelona.

European Parliament., 2014. *Mapping Smart Cities in the EU*. European Parliament's Committee on Industry, Research and Energy ed., Bruselas: ISBN 978-92-823-4761-4. DOI 10.2861/3408.

FAN, L., 2008. *Cautious Urban Redevelopment in Berlin*. Dalian, China ed.

FARIÑA TOJO, J., 2013a. Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana. In: J. TEJEDOR ed., *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*. Zaragoza: Revista Aragonesa de la Administración Pública. Gobierno de Aragón. *Ciudad Sostenible, Rehabilitación Arquitectónica Y Regeneración Urbana*, pp. 15-26 ISBN 1133-4797.

FARIÑA TOJO, J., 2013b. *El Urbanismo En La UE: No Sabe, no Contesta*. 16/04/2013, Available from: <http://elblogdefarina.blogspot.com.es/2013/04/el-urbanismo-en-la-ue-no-sabe-no.html>.

FARNELL, R., 2003. *'Faith' in Urban Regeneration?: Engaging Faith Communities in Urban Regeneration*. Bristol: The Policy Press Joseph Rowntree Foundation ISBN 186134516X.

FIJALKOW, Y., 2015. *The Evolution of Standards of Comfort and Housing Policies in France 1950-2015*. Online Conference ed. World Town Planning Day. Housing Regeneration. Strengthening Communities, 4-6 Noviembre 2015.

FISCHER-KOWALSKI, M., HABERL, H. and PAYER, H., 1994. A plethora of paradigms: Outlining an information system on physical exchanges between the economy and nature. In: R.U. AYRES and U.E. SIMONIS eds., *Industrial Metabolism: restructuring for sustainable development* Tokyo: United Nations University Press. *A Plethora of Paradigms: Outlining an Information System on Physical Exchanges between the Economy and Nature*, pp. 337-360 ISBN 9280808419.

FISCHER-KOWALSKI, M., 1998. Society's Metabolism. the Intellectual History of Materials Flow Analysis, Part I, 1860-1970. *Journal of Industrial Ecology*, vol. 2, no. 1 [viewed 29/03/2015], pp. 61-78. Available from: http://www.sitations.com/courses/edgeops2014/readings/wk10/Fischer-Kowalsk_Society%27sMetabolism.pdf.

Foro de la Ciudad Humanizada., 2005. *La Ciudad Inteligente: Documentos Del Foro La Ciudad Humanizada Edición 2004*. Sevilla: Signatura D.L. ISBN 8496210227.

Francisco., 2015. *Laudato Si. Sobre El Cuidado De La Casa Común. Carta Encíclica*. Madrid: Palabra ISBN 978-84-9061-272-9.

FRASER, C., COUCH, C. and PERCY, S., 2003. Review. In: C. COUCH, C. FRASER and S. PERCY eds., *Urban regeneration in Europe*. Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell Science. *Review*, pp. 210-216 ISBN 0632058412.

FREIRE, P., 1994. Educación y participación comunitaria. In: Paidós Ibérica ed., *Nuevas perspectivas críticas en Educación*. Barcelona: Paidós Ibérica. *Educación Y Participación Comunitaria*, pp. 83-96 ISBN 84-493-0045-2.

Fundación Kaleidos.red., 2008. *Metodologías Para La Participación Ciudadana : Equipamientos Municipales De Proximidad*. Gijón: Trea ISBN 9788497043618.

Fundación Kaleidos.red., 2003. *Plan Estratégico Y De Participación*. Gijón: Trea ISBN 8497040783.

Fundación Telefónica., 2008. *Las TIC En La Administración Local Del Futuro*. Madrid. Barcelona: Ariel.Fundación Telefónica ISBN 978-84-08-08124-1.

GAJA DÍAZ, F., 2015. La Regeneración Urbana En El Encrucijada (En Línea). *ACE, Architecture, City, and Environment. Arquitectura, Ciudad Y Entorno*, vol. 27, no. Febrero 2015, pp. 11-26 ISSN 1886-4805. DOI 10.5821/ace.9.27.2803.

GAJA DÍAZ, F., 2005a. La participación ciudadana, algo más que el refrendo. In: L.F. HERRERO and E. MORENO eds., *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*

Valencia: Valencia: Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. *La Participación Ciudadana, Algo Más Que El Refrendo*, pp. 179-190.

GAJA DÍAZ, F., 2005b. *Revolución Informacional, Crisis Ecológica Y Urbanismo*. 2ª ed. Guadalajara: Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. Universidad de Guadalajara ISBN 9702709776.

GALLEGOS, R., AYALA, D., SORIANO, E. and LIÉBANA, E., 2009. *El Plan De Transformación Del Barrio La Mina*. La Ciudad como URBS. Revista La Ciudad Viva. ed., Quito (Ecuador) ed. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, 8-10 Julio 2009, ISBN 1888-5462.

GANSER, R., 2011. Leipzig East and the Socially Integrative City ("*Soziale Stadt*") Programme. In: A. COLANTONIO and T. DIXON eds., *Urban Regeneration & Social Sustainability*. Wiley-Blackwell. pp. 187-206. Available from: <http://dx.doi.org/10.1002/9781444329445.ch10> ISBN 9781444329445. DOI 10.1002/9781444329445.ch10.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., 1983. *El Origen Del Municipio Constitucional*. Madrid.

GARCÍA HERRERA, L.M., 2001. Elitización: Propuesta En Español Para El Término Gentrification. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica De Geografía Y Ciencias Sociales (En Línea)*. Universidad de Barcelona ed., 5 de diciembre de 2001, vol. VI, no. 332 ISSN 1138-9796.

GARCÍA REIG, J., 2015. *Pleno De La Red De Iniciativas Urbanas "POCS Y POCINT"*. Madrid: V Pleno de la Red de Iniciativas Urbanas. 6/10/2015. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

GEDDES, M., 1995. *Poverty, Excluded Communities and Local Democracy*. Commission for Local Democracy ed., Londres.

GIRARDET, H., 2003. Cities, People, Planet. In: D.A. POSEY and S. VERTOVEC eds., *Globalization, globalism, environment, and environmentalism: consciousness of connections*. Oxford, New York: Oxford University Press. *Cities, People, Planet.*, pp. 87-102 ISBN ISBN 019926452X.

GIRARDET, H., GILBERT, R., STEVENSON, D. and STREN, R., 1996. *Making Cities Work : The Role of Local Authorities in the Urban Environment*. London: Earthscan ISBN 1853833541.

Gobierno Vasco., 2012. *Política De Cohesión Territorial En La Comunidad Autónoma Del País Vasco. Programa Izartu*. Vitoria: Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

GOLUBIEWSKI, N., 2012. Is there a Metabolism of an Urban Ecosystem? an Ecological Critique. *Ambio*, 2012 Jan 20, vol. 41, no. 7, pp. 751-764 DOI 10.1007/s13280-011-0232-7.

GÓMEZ, M.V., 1998. Reflective Images: The Case of Urban Regeneration in Glasgow and Bilbao. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, no. 1, pp. 106-121. Available from: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.00126> ISSN 1468-2427. DOI 10.1111/1468-2427.00126.

GONÇALVES, A., 2012. Urban Identity, by Brian Evans, Frank McDonald and David Rudlin. *Urban Research & Practice*, 03/01, vol. 5, no. 1, pp. 180-181 ISSN 1753-5069. DOI 10.1080/17535069.2012.656463.

GONZÁLEZ GARCÍA, I., 2013. *Una Aproximación a La Definición De Variedad Urbana Desde La Complejidad: Aplicación Al Análisis Urbanístico De Tres Barrios Madrileños*. A. HERNÁNDEZ AJA ed., Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

GRATZ, R.B. and MINTZ, N., 1998. *Cities Back from the Edge: New Life for Downtown*. Washington, D.C.; New York: Preservation Press; John Wiley & Sons ISBN 0471144177.

GRAU SOLÉS, M., 2011. *Una Perspectiva De Relacionalitat Híbrida En L'Anàlisi i La Gestió De Polítiques Públiques*. L. ÍÑIGUEZ RUEDA and J. SUBIRATS HUMET eds., Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

GREBITUS, C., et al, 2012. Editorial: Consumer Behaviour Towards a Sustainable Future. *International Journal of Consumer Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 121-122. Available from: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1470-6431.2011.01091.x> ISSN 1470-6431. DOI 10.1111/j.1470-6431.2011.01091.x.

HafenCity Hamburg, 2016. *Essentials Quarters Projects*. Hamburg: HafenCity Hamburg.

HART, T. and JOHNSTON, I., 2008. Employment, Education and Training. In: P. ROBERT and H. SYKES eds., *Urban Regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: Sage. *Employment, Education and Training*, pp. 129-152 ISBN 978-0-7619-6716-3.

HASLUCK, C., 1987. *Urban Unemployment: Local Labour Markets and Employment Initiatives*. Londres: Longman.

HENDRY, J., 2004. Decide, Announce, Defend: turning the NEPA Process into an advocacy tool rather than a decision-making tool. In: S.P. DEPOE, J.W. DELICATH and M. AEPLI EISENBEER eds., *Communication and Public Participation in Environmental Decision Making* New York: State University of New York Press. SUNY Press. *Decide, Announce, Defend: Turning the NEPA Process into an Advocacy Tool rather than a Decision-Making Tool*, pp. 99 ISBN 0791485404.

HERMANT-DE CALLATAÏ, C. and SVANFELDT, C., 2011. *Ciudades Del Mañana. Retos, Visiones Y Caminos a Seguir*. Bruselas: Unión Europea DOI 10.2776/5206.

HERNÁNDEZ AJA, A., 2003. Ciudadanos Fecundos: Participación Y Calidad De Vida. *Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*, vol. 24, no. Ecología y Ciudad: Raíces de Nuestros Males y Modos de Tratarlos pp. 29/07/2014. DOI 10.7760/bcf.s.

HERVÁS MÁS, J., 2016. *Régimen Urbanístico De La Regeneración De La Ciudad*. [Tesis] Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

HIGUERAS, E., 2012. *Urbanismo Bioclimático*. 1ª edición, 7ª tirada (2015) ed. Barcelona: Gustavo Gili. ISBN 9788425220715.

HIGUERAS, E., 2009. *El Reto De La Ciudad Habitable Y Sostenible*. Pamplona. ISBN 9788492507191.

HLAVÁČEK, P., RAŠKA, P. and BALEJ, M., 2016. Regeneration Projects in Central and Eastern European Post-Communist Cities: Current Trends and Community Needs. *Habitat International*, 8, vol. 56, pp. 31-41 ISSN 0197-3975. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.04.001>.

HOLLAND, A., 2003. Substitutability. Or why strong sustainability is weak and absurdly strong sustainability is not absurd. In: J. FOSTER ed., *Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment* 2nd ed. New York: Routledge. Taylor & Francis e-library. *Substitutability. Or Why Strong Sustainability is Weak and Absurdly Strong Sustainability is Not Absurd.*, pp. 119-134 ISBN 0-203-44122-2.

HOPKINS, R., 2008. *The Transition Handbook: From Oil Dependency to Local Resilience*. Green Books.

HOUK, M., 2015. *New Networks in the Starting Blocks!* URBACT. 30/12/2015, Available from: <http://urbact.eu/new-networks-starting-blocks>.

HURLEY, R.E., 2009. *Studying Sustainability in Urban Environments*. Newark: University of Delaware [viewed 1/03/2015]. Available from: <http://www.ipa.udel.edu/alumni/10/hurley/HurleyAP.pdf>.

IDROVO ALVARADO, M.D., 2013. *Convivencia Y Seguridad: Estrategias De Intervención Urbana En El Espacio Público De Barrios Segregados Y En Conflicto: Caso De Estudio Barrio La Mina*. [Trabajo Final de Máster]. P. GARCIA-ALMIRALL ed., Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.

Improvistos Arquitectos., 2016.14/04/2016, Available from: www.improvistos.org.

INE., 2013. *Censos De Población Y Viviendas 2011. Edificios Y Viviendas. Datos Provisionales. Nota De Prensa De 18 De Abril De 2013*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

IRWIN, A., 1995. *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London and New York: London and New York: Routledge ISBN 0-415-11548-5.

IUCN, U., WWF., 1980. *Estrategia Mundial Para La Conservación De La Naturaleza*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ed., 2º ed. Gland, Suiza: IUCN-UNEP-WWF ISBN 2-88032-104-2.

JACOBS, B. and DUTTON, C., 2008. Social and Community Issues. In: P. ROBERT and H. SYKES eds., *Urban Regeneration. A handbook*. 9th ed. London: SAGE. *Social and Community Issues*, pp. 109-128 ISBN 978-0-7619-6716-3.

JACOBS, J., 2011. *Muerte Y Vida De Las Grandes Ciudades*. M. DELGADO, Z. MUXÍ and B.G. VALDIVIA eds., 3 española ed. Madrid: Capitán Swing ISBN 9788493898502.

JEANNOT, S., 2008. *Promoting Social Integration. A Brief Examination of Concepts and Issues*. Helsinki: Paper prepared for the experts group meeting on promoting social integration.

JEFFREY, P. and POUNDER, J., 2008. Physical and ENvironmental Aspects. In: P. ROBERTS and H. SYKES eds., *Urban regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: SAGE Publications. *Physical and ENvironmental Aspects*, pp. 86-108 ISBN 978-0-7619-6716-3.

JENKINS, P. and FORSYTH, L., 2010. *Architecture, Participation and Society*. London ; New York: Routledge ISBN 9780415547239; 0415547237; 9780415547246; 0415547245; 9780203869499; 0203869494.

JENSON, J., 1998. *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. No F03 ed. Ottawa: Canadian Policy Research Networks. ISBN 1-896703-31-3.

JONES, P. and GRIPAIO, P., 2000. A Review of the BURA Awards for Best Practice in Urban Regeneration. *Property Management*, 10/01; 2015/07, vol. 18, no. 4, pp. 218-229 ISSN 0263-7472. DOI 10.1108/02637470010348726.

JONES, P., 2003. Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is there an Impasse in (Community) Participation-Based Policy?. *Urban Studies*, vol. 40, no. 3, pp. 581-601 ISSN 0042-0980.

JORNET, S., LLOP, C. and PASTOR, J.E., 2008. El Plan Especial De Transformación Urbana Del Barrio De La Mina, Barcelona, Premio Nacional De Urbanismo. *Urban*, vol. 13, pp. 166-169.

KARVOUNIS, A., 2015. Urban Metabolism. In: N. CHRYSOULAKIS, E.A. DE CASTRO and E.J. MOORS eds., *Understanding Urban Metabolism: A Tool for Urban Planning* Oxon, New York: Routledge. *Urban Metabolism*, pp. 3-13 ISBN 978-0415835114.

LAWLESS, P., 1991. Urban Policy in the Thatcher Decade: English Inner-City Policy, 1979-1990. *Environment and Planning C: Government and Policy* 9(1) 15 – 30, pp. 15.

LAWLESS, P. and PEARSON, S., 2012. Outcomes from Community Engagement in Urban Regeneration: Evidence from England's New Deal for Communities Programme. *Planning Theory & Practice*, 12/01; 2015/02, vol. 13, no. 4, pp. 509-527. Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2012.728003> ISSN 1464-9357. DOI 10.1080/14649357.2012.728003.

LAZAR, S., 2015. *New Action Planning Networks - More Information Available!* URBACT. 16/09/2015, Available from: <http://urbact.eu/new-action-planning-networks-more-information-available>.

LEACH, D.K. and HAUNSS, S., 2008. Scenes and Social Movements. In: Hank Johnston ed., *Culture, Social Movements and Protest*. 2009. ed. Ashgate Publishers. *Scenes and Social Movements*, pp. 255-255-276.

- LEARY, M.E. and MCCARTHY, J., 2013. *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. M.E. LEARY and J. MCCARTHY eds., Oxon, New York: Routledge ISBN 9780415539043; 9780203108581.
- LEES, L., 2003. Visions of “urban renaissance”: the Urban Task Force report and the Urban White paper. In: R. IMRIE and M. RAKO eds., *Urban renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy* 2003rd ed. The Policy Press. *Visions of “urban Renaissance”: The Urban Task Force Report and the Urban White Paper*, pp. 61-61-82 ISBN 9781861343802.
- LEES, L., 2009. Urban Renaissance in an Urban Recession: The End of Gentrification?. *Environment and Planning A*, July 01, vol. 41, no. 7, pp. 1529-1533. Available from: <http://epn.sagepub.com/content/41/7/1529.short> DOI 10.1068/a4275.
- LEES, L., 2008. Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?. *Urban Studies*, November 01, vol. 45, no. 12, pp. 2449-2470. Available from: <http://usj.sagepub.com/content/45/12/2449.abstract> DOI 10.1177/0042098008097099.
- LEES, L., SLATER, T. and WYLY, E.K., 2010. *The Gentrification Reader*. London: Routledge ISBN 9780415548397; 041554839X; 9780415548403; 0415548403.
- LEES, L., SLATER, T. and WYLY, E.K., 2008. *Gentrification*. London: Routledge ISBN 0415950368; 9780415950367; 0415950376; 9780415950374.
- LEFEBVRE, H., 1970. *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- LEIRA, E., 2003. Bilbao: balance provisional de una importante transformación urbana. In: J. BORJA and Z. MUXÍ eds., *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Edicions UPC. *Bilbao: Balance Provisional De Una Importante Transformación Urbana*, pp. 35 ISBN 8483017407.
- LEPPÄNEN, J., et al., 2012. *Scenarios for Sustainable Lifestyles 2050: From Global Champions to Local Loops*. SPREAD ed., Helsinki: Demos Helsinki.
- LICHFIELD, D., 2008. Organisation and Management. In: P. ROBERT and H. SYKES eds., *Urban Regeneration. A Handbook*. 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: Sage. *Organisation and Management*, pp. 228-253 ISBN 978-0-7619-6716-3.
- LINARES, P., 2013. El concepto marco de sostenibilidad: variables de un futuro sostenible. In: C. ALONSO BEDATE ed., *¿Es sostenible el mundo en que vivimos? Un enfoque interdisciplinar* Universidad Pontificia Comillas. *El Concepto Marco De Sostenibilidad: Variables De Un Futuro Sostenible*, pp. 11-32 ISBN 978-84-8468-489-3.
- LINDSEY, G., TODD, J.A., HAYTER, S.J. and ELLIS, P.G., 2009. *A Handbook for Planning and Conducting Charrettes for High-Performance Projects*. 2ª ed. Golden, Colorado: NREL National Renewable Energy Laboratory ISBN NREL/BK-550-44051.
- LLORENS FERRER, M., 2013. *Los Derechos De Información Y De Participación Ciudadanas En Materia De Urbanismo*. J.M. TRAYTER JIMÉNEZ ed., Universitat de Girona.

LORENTE BILBAO, J.I., ANTOLÍN IRIA, J.E. and FERNÁNDEZ SOBRADO, J.M., 2009. *Comunicación, Regeneración Urbana Y Segregación Socio-Espacial: El Caso De Bilbao*. Universidad Carlos III. Getafe. Madrid ed. ISBN 978-84-613-5225-8.

LOVERING, J., 2007. The Relationship between Urban Regeneration and Neoliberalism: Two Presumptuous Theories and a Research Agenda. *International Planning Studies*, 11/01, vol. 12, no. 4, pp. 343-366 ISSN 1356-3475. DOI 10.1080/13563470701745504.

LUDEN., 2015. *Annual Report 2014-2015*. Local Urban Development European Network ed., Bruselas.

LUDEVID, J., 2015. Hacia La Generalización De La Rehabilitación Integral O Arquitectónica De La Edificación Española. *Informes De La Construcción*, vol. 67, no. 1 ISSN 0020-0883. DOI 10.3989/ic.14.053.

LUENGO, M.H., 2013. *Ámbitos De Mediación De Los Procesos Del Metabolismo Social Para La Construcción De Hábitats Sostenibles En Ciudades Intermedias*. [Tesis]. A. CUCHÍ ed., Universitat Politècnica de Catalunya. Departament de Construccions Arquitectòniques I, 2013-10-14, [viewed 08/07/2015]. Available from: <http://hdl.handle.net/10803/295712>.

LUKAS, M., LIEDTKE, C., BAEDEKER, C. and WELFENS, M.J., 2013. *Suffizienz Als Anknüpfungspunkt Für Ein Nachhaltiges Handeln Des Verletzlichen Verbrauchers*. Presentación en Workshop Verbraucherforschung ed., Düsseldorf: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, GmbH, 15/04/2013.

MAJOOR, S.J.H., 2009. The Disconnected Innovation of New Urbanity in Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona. *European Planning Studies*, 09/01; 2015/05, vol. 17, no. 9, pp. 1379-1403 ISSN 0965-4313. DOI 10.1080/09654310903053547.

MARCHETTINI, N., BREBBIA, C.A., TIEZZI, E. and WADHWA, L.C., 2004. *The Sustainability City III. Urban Regeneration and Sustainability*. N. MARCHETTINI, C.A. BREBBIA, E. TIEZZI and L.C. WADHWA eds., Southampton: WIT Press ISBN 978-1-85312-720-5.

MARINO, S., SPAGNUOLO, S. and STASI, S., 2014. *Smart Cities: L'Ergonomia Come Fattore De Valutazione; Una Proposta Teorico Metodologica Per Una Valutazione Partecipata*. Napoli ed.

MAS SERRA, E., 2011a. *La Regeneración Urbana De Bilbao Y Su Área Metropolitana: Crítica Al Proceso Urbanístico Y Al Modelo De Ciudad Resultante*. [Tesis] Departamento de Economía Aplicada V. Universidad del País Vasco.

MAS SERRA, E., 2011b. La Revitalización Del Área Metropolitana De Bilbao: La Gestión De Bilbao Ría 2000, Aspectos Territoriales. *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, vol. 55, pp. 35-57.

MASBOUNGI, A., 2001. La Nouvelle Mecque De L'Urbanisme. *Projet Urbain*, vol. 23, pp. 17-23.

- MASSER, I., 1986. Some methodological considerations. In: I. MASSER and R. WILLIAMS eds., *Learning from other countries: The Cross-National Dimension in Urban Policy* Norwich: Geo Books. *Some Methodological Considerations*, pp. 15-26 ISBN 0-86094-210-4.
- MAYER, M., 2006. Manuel Castells' *the City and the Grassroots*. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, no. 1, pp. 202-206.
- MC GRANAHAN, G. and SATTERTHWAITE, D., 2000. Environmental Health or Ecological Sustainability? Reconciling the Brown and Green Agendas in Urban Development. In: C. PUGH ed., *Sustainable Cities in Developing Countries* Oxon, New York: Earthscan. *Environmental Health Or Ecological Sustainability? Reconciling the Brown and Green Agendas in Urban Development*, pp. 73-91 ISBN 978-1-85383-619-0.
- MCDONALD, G.W. and PATTERSON, M.G., 2007. Bridging the Divide in Urban Sustainability: From Human Exemptionalism to the New Ecological Paradigm. *Urban Ecosystems*, 06/01, vol. 10, no. 2, pp. 169-172 ISSN 1083-8155. DOI 10.1007/s11252-007-0021-z.
- MERINO, J. and CAMPDEPADRÓS, R., 2015. En Quin Moment Està La Llei De Barris a Catalunya? *Àmbits De Política i Societat Revista Del Col·legi De Politòlegs i Sociòlegs De Catalunya* pp. 19/01/2015. Available from: <http://ambitscolpis.com/2015/01/19/en-quin-moment-esta-la-llei-de-barris-a-catalunya/>.
- MINGUIJÓN, J. and PAC, D., 2013. La Primavera Española Del Movimiento 15M. *Política Y Gobierno*, vol. 20, no. 2, pp. 359-389 ISSN 1665-2037.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo., 2015. *Plan Nacional De Ciudades Inteligentes. Versión 2*. Madrid.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations., 2010. *Housing Statistics in the European Union 2010*. K. DOL and M. HAFFNER eds., The Hague: OTB Research Institute for the Built Environment. Delft University of Technology.
- MONFORT SALVADOR, R., 2016. *Transformación Hacia La Sostenibilidad De Barrios Consolidados a Través De Su Espacio Público. Propuesta De Indicadores Urbanos Sostenibles: La Civilidad Ciudadana Como Parte De Ellos*. [Tesis]. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- MONGIL, D., VELÁZQUEZ, I. and VERDAGUER, C., 2011. *Urbanisme i Participació: Iniciatives i Reptes De Futur. Conclusions Del Grup De Treball Sobre Urbanisme i Participació Ciutadana En L'Àmbit Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona ISBN 9788498034271.
- MONTESINOS I CIURÓ, E., et al, 2014. El Control Sobre La Rehabilitación De Las Periferias Metropolitanas: Análisis Del Plan De Transformación Del Barrio De La Mina En Barcelona. *Scripta Nova: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, 1 de noviembre 2014, vol. XVIII, no. 493 (37), pp. 1-17 ISSN 1138-9788.

MOORE, B. and SPIRES, R., 2008. Monitoring and Evaluation. In: P. ROBERTS and H. SYKES eds., Urban Regeneration. A Handbook. 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore.: Sage. *Monitoring and Evaluation*, pp. 203-227 ISBN 978-0-7619-6716-3.

MORALES, E. and ALONSO, R., 2012. La Vivienda Como Proceso. Estrategias De Flexibilidad. *Hábitat Y Sociedad*. Editor Institucional Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla ed., vol. 4, pp. 33-54 ISSN 2173-125X.

MORENO SORIANO, S., GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F.J. and GÓMEZ NOGUERALE, A., 2014. *El Concepto Coste-Eficiencia EECN Aplicado a Escala De Barrio En El Nuevo Marco Legislativo Español De Rehabilitación, Regeneración Y Renovación Urbana*. Madrid ed. Madrid: II Congreso de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo, 6-7 de Mayo de 2014, [viewed 23/05/2015]. Available from: <https://www.construible.es/comunicaciones/ii-congreso-eecn-concepto-coste-eficiencia-a-escala-de-barrio>.

MULLAN, E., 2005. De las islas a las tierras altas de Escocia. Experiencias de participación ciudadana en la práctica. In: L.F. HERRERO and E. MORENO eds., Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI. Valencia: Valencia: Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. *De Las Islas a Las Tierras Altas De Escocia. Experiencias De Participación Ciudadana En La Práctica*, pp. 65-85.

MUÑOZ, F., 2008. *Urbanización: Paisajes Comunes, Lugares Globales*. Barcelona: Gustavo Gili ISBN 9788425218736.

NAREDO PÉREZ, J.M., 2000. *Composición Y Valor Del Patrimonio Inmobiliario En España*. Ministerio de Fomento.

NAREDO, J.M., 2010. El Modelo Inmobiliario Español Y Sus Consecuencias. *Boletín CF+S Recurso Ele*, vol. 44 pp. marzo 2010-13-27. Available from: <http://habitat.ag.upm.es/boletin/n44/ajnar.html> ISSN 1578-097X. DOI 10.7760bcf.s.

NAREDO, J.M., 2003. Naturaleza de la conurbación madrileña y sus tendencias actuales. Segunda parte. Anatomía y fisiología de la conurbación madrileña: gigantismo e ineficiencia crecientes. In: J. BORJA and Z. MUXI eds., Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC. *Naturaleza De La Conurbación Madrileña Y Sus Tendencias Actuales. Segunda Parte. Anatomía Y Fisiología De La Conurbación Madrileña: Gigantismo E Ineficiencia Crecientes*, pp. 101 ISBN 8483017407.

NEWMAN, P.W.G., 1999. Sustainability and Cities: Extending the Metabolism Model. *Landscape and Urban Planning*, 9/1, vol. 44, no. 4, pp. 219-226. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204699000092> ISSN 0169-2046. DOI [http://dx.doi.org/10.1016/S0169-2046\(99\)00009-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0169-2046(99)00009-2).

NOON, D., SMITH-CANHAM, J. and EAGLAND, M., 2008. Economic Regeneration and Funding. In: P. ROBERTS and H. SYKES eds., Urban regeneration. A Handbook. 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: SAGE Publications. *Economic Regeneration and Funding*, pp. 61-85 ISBN 978-0-7619-6716-3.

- NOVY, J. and COLOMB, C., 2013. Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New "Spaces of Hope"? *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1816-1838. Available from: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01115.x> ISSN 1468-2427. DOI 10.1111/j.1468-2427.2012.01115.x.
- OATLEY, N. and LAMBERT, C., 1998. Catalyst for change: the City Challenge Initiative. In: N. OATLEY ed., *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Londres: Paul Chapman. *Catalyst for Change: The City Challenge Initiative*, pp. 109-126 ISBN 9781853963254.
- OECD., 2005. *Evaluating Public Participation in Policy Making*. París: OECD ISBN 92-64-00894-2.
- OECD., 2001. *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. París: OECD ISBN 92-64-19539-4.
- O'HARA, E., 2013. *Europe in Transition. Local Communities Leading the Way Towards a Low-Carbon Society*. European Association for Information on Local Development.
- OLIVA I CASAS, J., 2001. *La Confusió De L'Urbanisme: Ciutat Pública Versus Ciutat Domèstica*. Barcelona: Pòrtic ISBN 84-7306-717-7.
- OSBORNE, C., BALDWIN, C. and THOMSEN, D., 2016. Contributions of Social Capital to Best Practice Urban Planning Outcomes. *Urban Policy and Research*, 07/02, vol. 34, no. 3, pp. 212-224 ISSN 0811-1146. DOI 10.1080/08111146.2015.1062361.
- PAHL-WOSTL, C., 2007. The Implications of Complexity for Integrated Resources Management. *Environmental Modelling & Software*, 5, vol. 22, no. 5, pp. 561-569. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364815206000417> ISSN 1364-8152. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsoft.2005.12.024>.
- Paisaje Transversal, 2012. A Participar Se Aprende Participando. VdB: Acción Y Reflexión Críticas En El Proyecto Para La Regeneración Urbana Participativa En El Barrio Virgen De Begoña (Madrid). *Hábitat Y Sociedad*. Editor Institucional Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla ed., vol. 4, pp. 15-31 ISSN 2173-125X.
- Palaestra Latina., 1972. *Diccionario Ilustrado Latino-Español, Español-Latino*. J.M. MIR ed., 9ª ed. Barcelona: Biblograf ISBN .23.955-1972.
- PARDELLAS, M., 2016. *Educación Ambiental, Movimiento En Transición E Sustentabilidade Universitaria. Estudio Comparado De Tres Iniciativas Pioneiras: USC En Transición, Transition Edinburgh University E UMinho in Transition*. [Tesis] L. IGLESIAS DA CUNHA and P.A. MEIRA CARTEA eds., Santiago de Compostela: USC. Universidade de Santiago de Compostela.
- PARÉS FRANZI, M., 2006. *Sostenibilitat, Espai Públic i Participació: Conseqüències i Paradoxes Del Model Urbà D'una Societat Postmoderna*. [Tesis] Universitat Autònoma de Barcelona.

PARKINSON, M., et al., 2004. *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: Office of the Deputy Prime Minister.

Participedia., 2015. *Participedia. Strengthen Democracy through Shared Knowledge*. Available from: www.participedia.net.

Partners for Livable Communities., 2000. *The Livable City: Revitalizing Urban Communities*. New York: McGraw-Hill ISBN 0071359133.

PELLIZZONI, L., 2005. *La Deliberazione Pubblica*. Roma: Meltemi ISBN 9788883533983.

PEÑÍN IBÁÑEZ, A., 2006. *Urbanismo Y Crisis: Hacia Un Nuevo Planeamiento General*. Valencia: Ediciones Generales de la Construcción ISBN 8493444499.

Pensando el territorio., 2013. *Sankt Pauli: El Famoso Barrio Rojo De Hamburgo*. 14/02/2013, Available from: <http://www.pensandoelterritorio.com/sankt-pauli-el-famoso-barrio-rojo-de-hamburgo/>.

Pentanex GmbH., 2009. *Die Hackeschen Höfe. Sanierungskonzept*. Available from: <http://www.hackesche-hoefe.com/index.php?id=46>.

PÉREZ BOU, S., 2010. *Políticas De Transformaciones De Barrios Consolidados, Sostenibilidad Y Comportamiento Ciudadano. Procesos De Participación: Logros Y Posibilidades*. F. GAJA DÍAZ and Universidad Politécnica de Valencia Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos eds., Valencia: Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2010, Recurso electrónico-CD-ROM,.

PÉREZ BOU, S., 2014. *¿Es Adecuada La Actual Participación Ciudadana Para Un Urbanismo Sostenible? Nuevos Conceptos En Participación*. Sintra. Portugal ed. Lisboa: Associação dos Urbanistas Portugueses, 1-4 Octubre 2014. XVI Congresso Iberoamericano de Urbanismo. Sociedade e Território: Novos desafios, ISBN 978-972-97201-2-3.

PEUKER, M. and VODOZ, L., 2014. *Les Démarches Participatives Ont Le Vent En Poupe En Suisse Romande*. 15/04/2014 ed. Radio Télévision Suisse, la 1ère: Le Journal du matin. Intercités.

PIORKOWSKY, M., 1998. Lifestyle Options for a More Sustainable Household Consumption. *Journal of Home Economics of Japan*, vol. 49, no. 3, pp. 307-310 ISSN 0913-5227.

PIORKOWSKY, M., 1997. Paradigms of Sustainable Consumption Styles: Approaches and Experiences in Germany. In: P.J. THOMPSON ed., *Environmental Education for the 21st Century. International and Interdisciplinary Perspectives* New York: Peter Lang. *Paradigms of Sustainable Consumption Styles: Approaches and Experiences in Germany*, pp. 33-44.

PIORKOWSKY, M., 1996. Umweltbelastung durch Haushaltproduktion und Konsum. In: U. OLTERSDORF and T. PREUSS eds., *Haushalte an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend. Aspekte haushaltswissenschaftlicher Forschung - gestern, heute, morgen*. Frankfurt-New York: Campus Verlag. *Umweltbelastung Durch Haushaltproduktion Und Konsum*, pp. 192-226 ISBN 3-593-35543-4.

PISKORZ, W. and GOULET, R., 2009. *Fomentar Un Desarrollo Urbano Sostenible En Europa. Logros Y Posibilidades*. Bruselas: Comunidades Europeas [viewed 23/01/2013]. Available from:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_es.pdf DOI 10.2776/34031.

PLAZA, B. and HAARICH, S., 2009. Museums for Urban Regeneration? Exploring Conditions for their Effectiveness. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, vol. 2, no. 3, pp. 259-271 ISSN ISSN: 1752-9638 (Paper) 1752-9646 (Online).

PORTNEY, K.E., 2013. *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*. 2nd ed. Cambridge, Mass.: MIT Press ISBN 9780262518277; 0262518279; 9780262312349.

POTTS, G., 2007. *French Lessons? A Cross-Channel Look at Regeneration, Cohesion and Integration*. BURA ed., West Yorkshire: Communities and Local Government Publications.

POWER, A., 1993. *Hovels to Highrise: State Housing in Europe since 1850*. London, New York: Routledge ISBN 978-0415089357.

PRIEMUS, H., BOELHOUWER, P. and KRUYTHOFF, H., 1997. Dutch Urban Policy: A Promising Perspective for the Big Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, no. 4, pp. 677-690. Available from: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.00108> ISSN 1468-2427. DOI 10.1111/1468-2427.00108.

PRUIJT, H., 2003. Is the Institutionalization of Urban Movements Inevitable? A Comparison of the Opportunities for Sustained Squatting in New York City and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, no. 1, pp. 133-157. Available from: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.00436> ISSN 1468-2427. DOI 10.1111/1468-2427.00436.

PUTNAM, R.D., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York etc.: Simon & Schuster ISBN 0684832836.

PUTNAM, R.D., FELDSTEIN, L.M. and COHEN, D., 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster ISBN 0743235460.

RAPOPORT, E., 2011. "Interdisciplinary Perspectives on Urban Metabolism. A Review of the Literature". Development planning unit, UCL.

Real Academia Española., 2014. *Diccionario De La Lengua Española*. 23ª ed. Madrid: Espasa Calpe ISBN 978-84-670-4190-3.

Real Academia Española., 2001. *Diccionario De La Lengua Española*. 22ª ed. Madrid: Espasa Calpe.

Real Academia Española., 1970. *Diccionario De La Lengua Española*. 19th ed. Madrid: Espasa Calpe, S.A. ISBN 84-239-4723-8.

REAL GIMÉNEZ, R., 2010. La Estrategia Mundial Para La Conservación De La Naturaleza. *Encuentros En La Biología. Universidad De Málaga*. 2010, vol. 3, no. 129 pp. 27/2/2015. Available from: <http://www.encuentros.uma.es/> ISSN 2254-0296.

REDDICK, C.G., 2009. *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies (2 Volumes)*. Hershey, PA, USA: IGI Global.

REGAN, S., 2000. Towards an Urban Renaissance: The Final Report of the Urban Task Force. *The Political Quarterly*, vol. 71, no. 1, pp. 115-118. Available from: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-923X.00285> ISSN 1467-923X. DOI 10.1111/1467-923X.00285.

REMESAR, A. and VIDAL, T., 2006. *La Mina. Pla D'Accions De Barri En Espai Públic*. N. RICART ULLDEMOLINS ed., Barcelona: Universitat de Barcelona, CR Polis, Consorci del Barri La Mina.

RICART ULLDEMOLINS, N., 2009. *Cartografies De La Mina. Art, Espai Public, Participació Ciutadana*. A. REMESAR and T. VIDAL eds., Barcelona: Universitat de Barcelona.

RICART ULLDEMOLINS, N. and REMESAR, N.A., 2003. *Cartografías De La Mina: Taller Sobre Espacio Público Asociación De Mujeres Adrianas*. [taller]. Centre de Recerca Polis [viewed 24/01/2016]. Available from: http://www.ub.edu/escult/mina/cartografies/documents/adrianes_03.pdf Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona.

RIU, 2014. *Orientaciones Para La Definición De Estrategias Integradas De Desarrollo Urbano Sostenible En El Periodo 2014-2020*. Red de Iniciativas Urbanas ed., Madrid: Grupo de trabajo sobre estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible, 27 de noviembre de 2014.

RIVERA, O., 2011. *Procesos De Participación: Proyectar, Construir Y Habitar La Vivienda Contemporánea*. L. MADRAZO ed., Barcelona: Escola d'Arquitectura La Salle. Universitat Ramon LLull, Editorial Académica Española ISBN 3845489197.

ROBB, C., et al., 2005. *Voluntary Action: Meeting the Challenges of the 21st Century*. Londres: National Council for Voluntary Organisations.

ROBERTS, P., 2008. The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. In: P. ROBERTS and H. SYKES eds., *Urban regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: SAGE Publications. *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, pp. 9-36 ISBN 978-0-7619-6716-3.

ROBERTS, P., 1995. *Environmentally Sustainable Business: A Local and Regional Perspective*. London: Paul Chapman.

ROBERTS, P. and SYKES, H., 2008a. Current Challenges and Future Prospects. In: P. ROBERTS and H. SYKES eds., *Urban regeneration. A Handbook* 9th ed. London, Thousand

- Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: SAGE Publications. *Current Challenges and Future Prospects*, pp. 295-315 ISBN 978-0-7619-6716-3.
- ROBERTS, P. and SYKES, H., 2008b. *Urban Regeneration. A Handbook*. P. ROBERTS and H. SYKES eds., 9th ed. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi, Singapore: SAGE Publications ISBN 978-0-7619-6716-3.
- RODRÍGUEZ, A. and MARTÍNEZ, E., 2001. Del Declive a La Revitalización: Oportunidades Y Límites De Las Nuevas Políticas De Urbanismo En Bilbao. *Ciudad Y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. 33, no. 129, pp. 441-459 ISSN 11334762.
- RODRÍGUEZ, A., MARTÍNEZ, E. and GUENAGA, G., 2001. Uneven Redevelopment: New Urban Policies and Socio-Spatial Fragmentation in Metropolitan Bilbao. *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, no. 2, pp. 161-178 DOI 10.1177/096977640100800206.
- ROGERS, R., 2005. *Towards a Strong Urban Renaissance*. Urban Task Force.
- ROGERS, R. and GUMUCHDJIAN, P., 2000. *Ciudades Para Un Pequeño Planeta*. Barcelona: Gustavo Gili ISBN 8425217644.
- ROSENER, J.B., 1981. User-Oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, October 01, vol. 17, no. 4, pp. 583-596. Available from: <http://jab.sagepub.com/content/17/4/583.short> DOI 10.1177/002188638101700412.
- RUANO, M., 1999. *Ecurbanismo: Entornos Urbanos Sostenibles, 60 Proyectos = Ecurbanism : Sustainable Human Settlement, 60 Case Studies*. Barcelona: Gustavo Gili ISBN 8425217237.
- RUEDA, S., 2008. *Plan Especial De Indicadores De Sostenibilidad Ambiental De La Actividad Urbanística De Sevilla*. Barcelona: Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona.
- RUEDA, S., 1999. *Modelos E Indicadores Para Ciudades Más Sostenibles. Taller Sobre Indicadores De Huella Y Calidad Ambiental Urbana*. Barcelona: Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya. Fundació Fòrum Ambiental.
- RYDIN, Y. and PENNINGTON, M., 2000. Public Participation and Local Environmental Planning: The Collective Action Problem and the Potential of Social Capital. *Local Environment*, 05/01; 2015/10, vol. 5, no. 2, pp. 153-169 ISSN 1354-9839. DOI 10.1080/13549830050009328.
- SAHA, D., 2009. Empirical Research on Local Government Sustainability Efforts in the USA: Gaps in the Current Literature. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 01/01; 2015/03, vol. 14, no. 1, pp. 17-30. Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/13549830802522418> ISSN 1354-9839. DOI 10.1080/13549830802522418.
- SAHA, D. and PATERSON, R.G., 2008. Local Government Efforts to Promote the "Three Es" of Sustainable Development: Survey in Medium to Large Cities in the United States. *Journal of Planning Education and Research*, September 01, vol. 28, no. 1, pp. 21-37.

Available from: <http://jpe.sagepub.com/content/28/1/21.abstract> DOI 10.1177/0739456X08321803.

SÁINZ DE ROBLES, F.C., 1967. *Ensayo De Un Diccionario Español De Sinónimos Y Antónimos*. Segunda reimpresión, 1971 ed. Madrid: Aguilar.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., 2004. *Estudio Práctico De Las Asociaciones: Democracia Directa Y Otras Formas De Participación Ciudadana: Doctrina, Jurisprudencia Y Formularios* [Tesis]. Valladolid: Lex Nova ISBN 8484065421.

SANDEL, M.J., 1998. *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, MA USA: Harvard University Press ISBN 9780674197459.

SANDER, A., 2011. *From 'Decide, Announce, Defend' to 'Announce, Discuss, Decide'? C. DALHAMMAR ed., Master of Science in Environmental Management and Policy. IIIIEE Master Thesis ed. Lund: The International Institute for Industrial Environmental Economics.IIIIEE Lund University ISBN 1401-9191.*

SANNA, V.S. and COLANTONIO, A., 2011. The Regeneration of La Mina - Sant Adriá de Besós. In: Urban Regeneration & Social SustainabilityWiley-Blackwell. *The Regeneration of La Mina - Sant Adriá De Besós*, pp. 122-142. Available from: <http://dx.doi.org/10.1002/9781444329445.ch7> ISBN 9781444329445. DOI 10.1002/9781444329445.ch7.

SCHENKEL, W., 2006. *Governance and Urban Regeneration: Trade Off between Competitiveness and Social Cohesion in Zurich*. Lausanne ed. International Forum of Urbanistics. Septiembre 2006.

SCHILLER, T., 2012. Initiative Instruments in Germany: Variations in Regional States. In: M. SETÄLÄ and T. SCHILLER eds., *Citizen's Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. 1st ed. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan. *Initiative Instruments in Germany: Variations in Regional States*, pp. 89-112 DOI 10.1057/9780230369900.

SCHMEETS, H. and TE RIELE, S., 2014. Declining Social Cohesion in the Netherlands?. *Social Indicators Research*, 01/01, vol. 115, no. 2, pp. 791-812 ISSN 0303-8300. DOI 10.1007/s11205-013-0234-x.

SEOPAN., 2010. *Informe Económico 2009*. Madrid: SEOPAN.

SIDDALL, E., GREY, T. and DYER, M., 2013. Indicators and Stakeholder Engagement: A Dublin Case Study. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Engineering Sustainability*, APR, vol. 166, no. 2, pp. 85-97 ISSN 1478-4629. DOI 10.1680/ensu.12.00004.

SIMONIS, U.E., 1994. Industrial restructuring in industrial countries. In: R.U. AYRES and U.E. SIMONIS eds., *Industrial Metabolism: restructuring for sustainable development*Tokyo: United Nations University Press. *Industrial Restructuring in Industrial Countries*, pp. 32-50 ISBN 9280808419.

- SMITH, H., 2005. La participación ciudadana en la planificación urbana de Escocia. In: L.F. HERRERO and E. MORENO eds., *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXIV* Valencia: Valencia: Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. *La Participación Ciudadana En La Planificación Urbana De Escocia*, pp. 49-64.
- SMITH, N. and WILLIAMS, P., 1986. *Gentrification of the City*. N. SMITH and P. WILLIAMS eds., Boston, MA: Allen and Unwin.
- SMITH, N., 1979. Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, Not People. *Journal of the American Planning Association*, 10/01, vol. 45, no. 4, pp. 538-548 ISSN 0194-4363. DOI 10.1080/01944367908977002.
- STIGLIANI, W.M. and ANDERBERG, S., 1994. Industrial metabolism at the regional level: The Rhine Basin. In: R.U. AYRES and U.E. SIMONIS eds., *Industrial Metabolism: restructuring for sustainable development* Tokyo: United Nations University Press, *Industrial metabolism at the regional level: The Rhine Basin. Industrial Metabolism at the Regional Level: The Rhine Basin*, pp. 105-144 ISBN 9280808419.
- SUDJIC, D., 2002. *Can Liverpool be the Bilbao of the Nord?* 15 December.
- SWYNGEDOUW, E., 2011. ¡La Naturaleza no Existe! La Sostenibilidad Como Síntoma De Una Planificación Despolitizada. *Urban*, vol. NS01, pp. 41-66 ISSN 1138-0810.
- TALLON, A., 2010a. *Urban Regeneration and Renewal. Critical Concepts in Urban Studies*. London: Routledge ISBN 978-0-415-47506-8.
- TALLON, A., 2010b. *Urban Regeneration in the UK*. 1ª ed. Oxon, New York: Routledge.
- TEJEDOR, J., 2013. *Rehabilitación Y Regeneración Urbana En España. Situación Actual Y Perspectivas*. Zaragoza: Revista Aragonesa de la Administración Pública. Gobierno de Aragón ISBN 1133-4797.
- TERRADAS, J., 1987. *Barcelona Funciona: Ecología D'Una Ciutat. Catàleg De L'Exposició "Ecologia D'Una Ciutat" Realitzada a L'Hivernacle Del Parc De La Ciutadella Del 22 D'Octubre De 1986 Al 10 De Gener De 1987*. M. PARÉS ed., Barcelona: Ajuntament de Barcelona: Institut d'Ecologia Urbana de Barcelona.
- THATCHER, M., 1993. *Los Años De Downing Street*. Madrid: El País Aguilar ISBN 84-03.59351-1.
- THOMAS, A.D., 1986. *Housing and Urban Renewal: Residential Decay and Revitalization in the Private Sector*. Londres, Boston: G. Allen & Unwin ISBN 0043091113.
- TÖRÖKNÉ, J., 2015. *The Role of Integrated Territorial Investment in EU Urban Policy*. Varsovia, 29-30 Septiembre 2015: Conference on SUD in the EU Member States.
- TROTT, T., 2002. *Best Practice in Regeneration: Because it Works*. Joseph Rowntree Foundation ed., Bristol: Policy Press for the Joseph Rowntree Foundation ISBN 1861344554.

TSCHIRSCHKY, S., 2009. *Zwischen Gentrifizierung Und Kommerzialisierung - Kreativer Einzelhandel in Der Einkaufslage Am Hackeschen Markt in Der Spandauer in Berlin*. [Tesis] Bayreuth: Abteilung Angewandte Stadtgeographie. Universität Bayreuth.

TURCU, C., 2012. Local Experiences of Urban Sustainability: Researching Housing Market Renewal Interventions in Three English Neighbourhoods. *Progress in Planning*, 10, vol. 78, no. 3, pp. 101-150 ISSN 0305-9006. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.progress.2012.04.002>.

TUROK, I., 2005. *Urban Regeneration: What can be done and what should be Avoided?* Istanbul 2004 International Urban Regeneration Symposium: Workshop of Kucukcekmece District ed., Istanbul: Kucukcekmece Municipality Publication.

UITERMARK, J., 2003. 'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited. *Urban Studies*, March 01, vol. 40, no. 3, pp. 531-549. Available from: <http://usj.sagepub.com/content/40/3/531.abstract> DOI 10.1080/0042098032000053905.

UNEPFI., 2009. *Sustainable Investment in Real Estate...Your Fiduciary Duty*. Ginebra: United Nations Environment Programme Finance Initiative.

UNEPFI., 2008. *Responsible Property Investing: What the Leaders are Doing*. Ginebra: United Nations Environment Programme Finance Initiative.

Unión Europea., 2007. *Carta De Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Leipzig: Comisión Europea. Política Regional [viewed 19/07/2015]. Available from: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

URBACT., 2006. *Partecipando. European Handbook for Participaction*. Roma: Unión Europea, 20/11/2006 ISBN 13:978-88-902605-0-6.

URIARTE, I., 2004. Zorrozaurre: Patrimonio e identidad frente a la Ría. In: A. GARRIDO and R. ALCOCK eds., Foro para un Zorrozaurre Sostenible. Asociación de vecinos. "Euskaldunako Zubia" [viewed 07/12/2014]. *Zorrozaurre: Patrimonio E Identidad Frente a La Ría*, pp. 98-117. Available from: http://zorrozaurre.org//content/view/5/5/lang,spanish/#Foro_para_un_Zorrozaurre_Sosten.

URIBARRI, I., 1993. *Desindustrialización*. 28/04/1993.

URRUTIA, V., 2003. Bilbao: el peso de un contexto. In: J. BORJA and Z. MUXÍ eds., Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC. *Bilbao: El Peso De Un Contexto*, pp. 51 ISBN 8483017407.

URRUTIA, V., 1992. Transformación Y Persistencia De Los Movimientos Sociales Urbanos. *Política Y Sociedad*, vol. 10, pp. 49-56 ISSN 1130-8001.

VALERO RAMOS, E., 2014. *Glosario De Reciclaje Urbano*. Valencia: General de Ediciones de Arquitectura. ISBN 9788493984564.

- VAN BOXMEER, B. and VAN BECKHOVEN, E., 2005. Public-Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs. *European Journal of Housing Policy*, vol. 5, no. 1, pp. 1-16 DOI 10.1080/14616710500055612.
- VAN DAM, Y.K. and VAN TRIJP, H.C.M., 2011. Cognitive and Motivational Structure of Sustainability. *Journal of Economic Psychology*, vol. 32, pp. 726-726-741.
- VEGARA, A., RIVAS, J.L.d.I., LERNER, J. and Fundación Metrópoli., 2004. *Territorios Inteligentes: Nuevos Horizontes Del Urbanismo*. Madrid: Fundación Metrópoli ISBN 8460926982.
- VELÁZQUEZ, I., 2000. La Participación Social En El Proceso De Remodelación De Trinitat Nova. *Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*, vol. 15, no. Calidad de vida urbana: variedad, cohesión y medio ambiente.
- VELÁZQUEZ, I. and VERDAGUER, C., 2011. *Regeneración Urbana Integral. Tres Experiencias Europeas Innovadoras: Île De Nantes, Coin Street Y Barrio De La Mina*. SEPES Entidad Estatal de Suelo ed., Madrid.
- VELÁZQUEZ, I. and VERDAGUER, C., 2005. CODA. Instrumentos para la intervención social activa: Los talleres de futuro EASW en el urbanismo participativo. In: L.F. HERRERO and E. MORENO eds., Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXIVValencia: Valencia: Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. *CODA. Instrumentos Para La Intervención Social Activa: Los Talleres De Futuro EASW En El Urbanismo Participativo*. pp. 165-177.
- VERDAGUER, C., 2011. *Informe De Situación De Las Principales Actuaciones E Iniciativas En Materia De Investigación Sobre Sostenibilidad Urbana En España*. Subdirección General de Política de Suelo, Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, Ministerio de Fomento.
- VERDAGUER, C., 2003. Por Un Urbanismo De Los Ciudadanos. *Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*, vol. 24, no. Ecología y Ciudad: Raíces de Nuestros Maes y Modos de Tratarlos.
- VERDAGUER, C. and VELÁZQUEZ, I., 2012. La Ciudad De Abajo Arriba. Aportaciones Para La Práctica Y La Teoría Del Urbanismo Participativo. *Hábitat Y Sociedad*. Universidad de Sevilla ed., 2012-05, vol. 4, pp. 7-11 ISSN 2173-125X.
- VICARIO, L. and MARTÍNEZ MONJE, P.M., 2003. Another Guggenheim Effect? the Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao. *Urban Studies*, vol. 40, no. 12, pp. 2383-2400. Available from: <http://usj.sagepub.com/content/40/12/2383.abstract> DOI 10.1080/0042098032000136129.
- VIITANEN, J. and KINGSTON, R., 2009. The Role of Public Participation GIS in Local Service Delivery. In: C.G. REDDICK ed., *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*Hershey, PA, USA: IGI Global. *The Role of Public Participation GIS in Local Service Delivery*, pp. 611-630 ISBN 9781605662824. DOI 10.4018/978-1-60566-282-4.ch005.

VILLASANTE, T.R., 1996. Participación E Integración Social. *La Construcción De La Ciudad Sostenible (on Line)*, 30/06/1997, vol. Ciudades para un Futuro más Sostenible.

VON HOFFMAN, A., 2003. *House by House, Block by Block: The Rebirth of America's Urban Neighborhoods*. Oxford: Oxford University Press ISBN 0195144376.

VOX., 2007. *Diccionario Manual De La Lengua Española*. Madrid: Larousse Editorial, S.L.

WANG, H., SONG, Y., HAMILTON, A. and CURWELL, S., 2007. Urban Information Integration for Advanced E-Planning in Europe. *Government Information Quarterly*, 10, vol. 24, no. 4, pp. 736-754 ISSN 0740-624X. DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2007.04.002>.

WASSENBERG, F. and VAN DIJKEN, K., 2011. *A Practitioner's View on Neighbourhood Regeneration. Issues, Approaches and Experiences in European Cities*. La Haya: Nicis Institute.

WHEELER, S.M., 2000. Planning for Metropolitan Sustainability. *Journal of Planning Education and Research*, December 01, vol. 20, no. 2, pp. 133-145. Available from: <http://jpe.sagepub.com/content/20/2/133.abstract> DOI 10.1177/0739456X0002000201.

WIRZ, H., 1995. *Les Expériences Participatives Dans La Région De Bâle, Suisse*. dph ed., Paris: Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. Available from: <http://base.d-ph.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-3246.html>.

WOLMAN, A., 1965. The Metabolism of Cities. *Scientific American*, vol. 213, no. 3, pp. 179-190. ISSN 0036-8733.

WRIGHT, D.J., 2001. *It Takes a Neighborhood: Strategies to Prevent Urban Decline*. 1st ed. Albany, N.Y.: Rockefeller Institute Press. ISBN 0914341839; 0914341847.

ZUBERO, I., 2012. "Primero Tomaremos Manhattan": Regeneración Urbana, Insurgencias Ciudadanas Y Emergencias Culturales En Zorrotzaure (Bilbao). *Urban*, vol. NS03, pp. 65-80.

8 APÉNDICES

8.1 Introducción (versión española)

Este trabajo se inscribe en el marco de los conceptos: regeneración urbana, sostenibilidad y participación pública, en el contexto teórico y científico del urbanismo, aunque se incluyen otros estudios sociológicos, de geografía urbana, económicos o de consumo, haciendo una síntesis reflexiva del estado del arte.

Este ámbito me resulta de interés por haber tratado la participación en el Trabajo Final de Master de Transporte, Territorio y Urbanismo, por ser de gran actualidad y porque ofrece las posibilidades de sumar las perspectivas de la ingeniería civil (aportada por el master) y la arquitectura (en los estudios de grado) o, expresado en otros términos, de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y la Escuela de Arquitectura.

Podemos decir que los tres conceptos básicos son bastante recientes: regeneración urbana se acuña a finales de 1960 en el Reino Unido, sostenibilidad (desarrollo sostenible), en 1987 en Nairobi con la famosa definición de la Comisión Brundtland, y la participación ciudadana es un concepto antiguo —nos remontaríamos a la antigua Grecia— que está emergiendo con fuerza creciente en los últimos años. Por tanto, se está investigando desde finales del siglo XX y en estos primeros años del siglo XXI.

El modelo de urbanismo basado en el crecimiento está agotado en España y se ha mostrado completamente insostenible. El número de viviendas vacías supera los tres millones y los estragos de la crisis económica que comenzó en 2008 provocada, en parte, por la explosión de la burbuja inmobiliaria, han dejado el rastro de los nuevos desiertos urbanos. Por otra parte, la población disminuye —hay menos nacimientos y muchos de los inmigrantes han regresado a sus países de origen al encontrarse aquí con pocas posibilidades laborales—, envejece, y el parque de viviendas existente tiene que adaptarse a las nuevas necesidades: las de los habitantes y las impuestas por la normativa europea, estatal, regional o local, hacia una economía de bajo carbono.

Aparece así un nuevo nicho de actividad urbana: la regeneración de la ciudad construida. Regeneración que, como define la *Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, comprende aquellas actuaciones que tienen por objeto realizar obras cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y

habitabilidad de los edificios o de los tejidos urbanos. Aunque dicha ley no incluye en la regeneración la nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos (lo denomina renovación), en el contexto de esta tesis, contemplamos en el nombre genérico “regeneración” también la posibilidad de demoler y construir sobre lo demolido.

Hablamos de regeneración urbana integrada sostenible, en tanto en cuanto articula medidas sociales, ambientales y económicas, en una estrategia administrativa global y unitaria, que requiere la coordinación de distintos agentes.

Al estudiar a fondo la sostenibilidad y la evolución desde que se acuñó el concepto, vemos que se ha incrementado la conciencia del respeto al medioambiente y, por otra parte, la economía sigue marcando el rumbo de las decisiones, pero la cuestión social no se ha desarrollado al mismo nivel en estos años. Eso tiene sus consecuencias, como se verá, también en las operaciones de regeneración urbana.

Si se considera la analogía del metabolismo urbano, las operaciones de regeneración urbana podrían equilibrar los flujos de materia y energía, contando con los hábitos de producción y consumo de los usuarios (residentes, trabajadores, etc.). Es decir, a nivel medioambiental, económico y social, esas operaciones se podrían plantear como duraderas, comprometidas y solidarias intrageneracional e intergeneracionalmente.

La participación en los planes y programas de urbanismo ha tenido en España un papel meramente informativo hasta hace relativamente poco. En la Ley de Suelo de 1956 se incluía un pequeño periodo de información pública. En la Ley de 1975 y el Texto Refundido de 1976 se planteaba la necesidad de la participación por dos razones: el hecho de que el planeamiento afectaba derechos fundamentales individuales, como el de la propiedad, y porque las decisiones sobre las ciudades afectan directamente la calidad de vida de las personas y deberían tenerse en cuenta las preferencias y necesidades de las mismas. Esto se concretó en dejar un período de exposición pública de los Planes Generales en el inicio y en las sucesivas aprobaciones.

Evidentemente, ese sistema de participación era insuficiente (se trataba más bien de información pero no de un verdadero diálogo o intercambio entre los ciudadanos y la administración). Por esos años, en España —como había sucedido en otros países europeos—, proliferaron los llamados “movimientos sociales urbanos”, que jugaron un papel crucial reivindicando mejoras en los polígonos de viviendas construidos entre los años 60-70 y consiguieron, en muchos casos, accesos, infraestructuras, servicios y, lo que es más importante, una participación

real que llevó a cambiar algunas políticas (Castells 1983, Domingo, Bonet 1998, Borja et al. 2003, Vegara et al. 2004, Gaja Díaz 2005a, de Gregorio Hurtado 2012). Esos movimientos decayeron en cuanto algunos de sus dirigentes se incorporaron a los partidos políticos y trataron de hacer el planeamiento desde la administración.

Lo que se perdió en ese momento fue la posibilidad de que la ciudadanía colaborara, ya en un entorno democrático, activamente en la construcción de la ciudad.

En años posteriores, la participación se ha potenciado a nivel estatal desde ámbitos no directamente urbanísticos: con la *Ley 57/2003 de Medidas de Modernización Local*, que obliga a los ayuntamientos a estructurar una mayor participación ciudadana; o la *Ley 9/2006 sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente* y la *Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente*.

Con la Ley 8/2007 de Suelo y su Texto refundido 2/2008 se otorgó el derecho a una mayor participación ciudadana: no sólo a estar informado, *sino a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental*⁵⁰⁷. A su vez, se alertaba sobre el urbanismo desarrollista y se incoaba la apuesta por la regeneración de la ciudad existente.

El Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana (incluye lo expuesto en la Ley 8/2013), otorga los mismos derechos a los ciudadanos en cuanto a participación que la Ley 8/2007, pero pierde la oportunidad de desarrollar instrumentos de participación más a la medida de las operaciones de rehabilitación⁵⁰⁸.

A nivel de la Unión Europea, las referencias a estos tres conceptos, sostenibilidad, regeneración y participación, son abundantísimas, especialmente desde la Estrategia de Lisboa del año 2000. “*Las zonas urbanas desempeñan un importante papel en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea*”

⁵⁰⁷ España. Ley 8/2007 de suelo, de 28 de mayo. *BOE*, 29 de mayo de 2007, núm. 128, p.23266-23284.

⁵⁰⁸ España. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. *BOE*, 31 de octubre de 2015, núm.261, p.103232-103290. En ese texto, el término rehabilitación engloba tanto ésta como la regeneración y la renovación de los tejidos urbanos.

*para un desarrollo sostenible*⁵⁰⁹. En estas zonas es donde el encuentro de las dimensiones ambientales, económicas y sociales es más palpable⁵¹⁰. En las ciudades se concentran muchos problemas medioambientales, pero también son el motor económico y el centro de operaciones de los negocios y la inversión. (...). Una elevada calidad de ese entorno contribuye también a hacer realidad la prioridad de la nueva Estrategia de Lisboa de «hacer de Europa un lugar más atractivo para trabajar e invertir»: ese atractivo es el que conseguirá realzar su potencial de crecimiento y de creación de empleo. Las ciudades son, pues, claves en la aplicación del Programa de Lisboa⁵¹¹ (Comisión Europea 2006a). La Declaración de Saarbrücken de 2005, en su número 4⁵¹² señalaba que “los protagonistas locales deben participar directamente en el desarrollo y la instauración de las medidas urbanas con el fin de obtener una mejor eficacia y visibilidad y una mejor orientación de los problemas locales y de los recursos de los ciudadanos”.

El 71,8% de los europeos —aproximadamente 350 millones de personas— vive en concentraciones urbanas mayores de 5.000 habitantes y, aunque el ritmo de transformación ha disminuido, el porcentaje de población urbana sigue creciendo (Comisión Europea 2011c:2)⁵¹³. Siguiendo con la misma fuente, hay 23 ciudades de más de 1 millón de habitantes y 345 ciudades de más de 100.000 personas, lo que representa unos 143 millones de personas. Sólo el 7% vive en ciudades de más de 5 millones de habitantes (frente al 25% de los EEUU).

Las ciudades son fundamentales para el desarrollo sostenible de la Unión Europea, pues son los motores de la economía, lugares de conectividad, creatividad y centros de servicios para los alrededores. Las ciudades ofrecen un potencial enorme y, a la vez, son lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza. El modelo europeo de desarrollo

⁵⁰⁹ Unión Europea. Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. COM(2001) 264.

⁵¹⁰ Esto se refleja en el Acuerdo de Bristol: http://www.eib.org/attachments/jessica_bristol_accord_sustainable_communities.pdf, búsqueda de 13/02/15.

⁵¹¹ Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa COM(2005) 330 [SEC(2005) 981].

⁵¹² http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/newslet136/136_05_es.pdf, búsqueda de 13/02/2015.

⁵¹³ Se prevé un crecimiento continuado de la población urbana de un 10% hasta 2050, en *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision*, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2010.

sostenible está amenazado por el cambio demográfico, el envejecimiento de la población y las ciudades menguantes. Además, Europa ya no se encuentra en una situación de crecimiento económico continuo y no es capaz de generar posibilidades de empleo para todos, con lo que supone de aumento en la polarización de la sociedad. La expansión urbana y la proliferación de urbanizaciones de baja densidad, así como la amenaza de los ecosistemas por la ocupación de suelo y por el sellado del mismo, son otros peligros que afronta hoy la ciudad europea.

En este sentido, hay consenso sobre los principios clave del futuro desarrollo urbano y territorial sostenible de Europa, que debería (Comisión Europea 2011c:VI):

- basarse en un crecimiento económico equilibrado y en la organización territorial de las actividades, con una estructura urbana policéntrica;
- centrarse en regiones metropolitanas fuertes y en otras zonas urbanas que puedan aportar una buena accesibilidad a los servicios de interés económico general;
- caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada;
- alcanzar un alto nivel de protección y calidad medioambiental dentro y alrededor de las ciudades.

Esto supone, entre otros aspectos, acercarse a la ciudad con un enfoque holístico y no sectorial y conseguir nuevas formas de gobernanza, basadas en la responsabilización de los ciudadanos, la participación de todas las partes interesadas y un uso innovador del capital social (Comisión Europea 2011c:VII)

Y estando estos tres conceptos —sostenibilidad, regeneración urbana, participación— tan interrelacionados, y siendo tan de actualidad, ¿por qué no se ha desarrollado hasta ahora una investigación en profundidad que los aborde a la vez?

He encontrado sólo 11⁵¹⁴ artículos en revistas indexadas de estudios urbanos entre 2000 y 2016, que contengan los tres temas, pero sin hacer un análisis a fondo de las relaciones entre los tres. Si vamos a libros, hay estudios referentes a

⁵¹⁴ Buscando en septiembre de 2016 en la Web of Science, con los accesos de la Universitat Politècnica de València. Lógicamente, puede haber muchos otros a los que no hemos tenido acceso pero, en cualquier caso, da idea de la cantidad mínima que supone porque, al hacer la búsqueda con los mismos temas, pero el conector “o” en lugar de “y”, los resultados ascienden a 5.729 en el área de estudios urbanos.

regeneración y sostenibilidad (Carley, Kirk 1998, Ruano 1999, Peñín Ibáñez 2006, Tallon 2010a, Colantonio, Dixon 2011, Leary, McCarthy 2013); a sostenibilidad y participación (Parés Franzi 2006, Luengo 2013) o a regeneración y participación (Velázquez 2000), por citar sólo algunos. Pero ninguno enfocado directamente al trinomio y las relaciones que deberían darse entre sostenibilidad, regeneración y participación.

Esta tesis pretende contribuir a la conversación académica con una reflexión teórica sobre esos tres conceptos, concreta, acotada —me refiero al contexto europeo y principalmente al siglo XXI— aportando algunas luces y abriendo vías para nuevas investigaciones.

Al plantearme el tema de estudio, pensaba que la participación ciudadana podría ser un elemento determinante del éxito de una regeneración urbana sostenible. Es decir, lo primero era interrogarse sobre si era necesaria. La hipótesis de partida era que sí. La siguiente pregunta era si la participación es suficiente para que la regeneración sea exitosa.

Al ir avanzando en el estudio, he descubierto que, al profundizar a la vez en los tres conceptos, (sostenibilidad, regeneración y participación) se pone de manifiesto una patología común: la fragilidad con que se ha abordado hasta ahora el aspecto social. Es decir, los resultados de la regeneración en los distintos países, no son duraderos, sostenibles, porque fallan las bases para una buena articulación social.

La aportación de la tesis es, precisamente, además de analizar la influencia de la participación, evidenciar esa fragilidad de lo social y tratar de proveer con la reflexión teórica y los casos de estudio, de material para nuevas investigaciones o nuevas experiencias profesionales, enfocadas a resolver esa debilidad y lograr, en consecuencia, una regeneración urbana participativa y socialmente sostenible.

¿Por qué se ha producido ese abandono de los aspectos sociales? En la tesis no he pretendido resolver esta pregunta pues, como se señala, se ha evidenciado esta carencia como resultado de la investigación llevada a cabo, es decir, es casi una de las conclusiones, pero puedo avanzar algunas razones:

1. Hoy por hoy, no hay un cuerpo de literatura académico sobre regeneración urbana, en parte por su naturaleza multi-disciplinar. La mayor parte del pensamiento sobre la regeneración urbana carece del soporte teórico adecuado quizás porque ha tenido siempre un componente político, por el indudable papel que han jugado los gobiernos, y los caminos académicos y políticos rara vez están sincronizados (Leary, McCarthy 2013:2-7).

2. Por otra parte, es muy difícil determinar una teoría satisfactoria sobre la regeneración urbana, porque cada barrio, cada ciudad, requiere una actuación a medida. Se pueden compartir buenas prácticas, pero no exportar actuaciones de una zona a otra, precisamente porque las personas, las necesidades, los puntos de partida son distintos. En regeneración es muy importante la escala y es una escala donde cada familia, cada persona individual, cada trabajador, cada edificio, cada calle, cuenta.

3. Las operaciones de regeneración necesitan tiempo y dinero: tiempo para hacer un adecuado estudio y abordar la complejidad del proyecto, y dinero para implementarlo. Por parte de los gobiernos, suele haber dos puntos de vista muy diferentes: el keynesiano que ve al estado como el mayor proveedor de empleo y de bienestar y, por tanto, el que tiene que garantizar una buena calidad de vida, el sistema sanitario, la educación, el empleo, etc.; y el neoliberal que reemplaza la visión centralista por una basada en el mayor papel del sector privado a nivel local. Es decir, las operaciones se plantean principalmente desde la administración o buscando consorcios con agentes privados (*Public-Private-Partnerships, PPP*). Habitualmente, los proyectos de regeneración son más largos que los mandatos de los gobiernos, y difícilmente sobreviven cuando hay cambio de partido en el gobierno.

4. La necesidad de la participación en urbanismo ha sido más alimentada por sociólogos, economistas, geógrafos, periodistas, etc. (Patrick Geddes, Max Weber, Lewis Mumford, Jane Jacobs, Henri Lefebvre, Manuel Castells o François Choay, por citar sólo algunos) que por arquitectos. En parte, la opción de los arquitectos del Movimiento Moderno por los clientes (administraciones o ciudadanos de las clases sociales más altas) y no por los ciudadanos de a pie, ha hecho que la participación haya quedado relegada en arquitectura y urbanismo. Y las opiniones de los ciudadanos, sus necesidades o aspiraciones se han visto ninguneadas en los planes durante años.

5. Con frecuencia, las operaciones de regeneración urbana se llevan a cabo en los cascos históricos que se han ido vaciando, al fallecer o trasladarse sus moradores iniciales a otras zonas, y se han ido ocupando por minorías, extranjeros en busca de oportunidades, o personas con necesidad de vivienda de renta baja. A veces, esos grupos encuentran dificultades de convivencia, de adaptación, contribuyendo a dañar más la imagen y degradación de la zona. Muchas regeneraciones se plantean tratando de atraer otro público de renta más elevada al barrio, que genere actividad, y aporte riqueza y, casi indefectiblemente, se produce el efecto de *elitización*, del que se hablará más adelante. Unos

moradores desplazan a otros, trasladando el problema social a otra zona, sin resolverlo.

6. Los problemas sociales exigen un compromiso mayor que los medioambientales o económicos, pues el “retorno” de la inversión es más lento y, muchas veces, no está garantizado.

7. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) facilitan la participación y la comunicación, sirven para movilizar a muchas personas, apoyar causas lejanas, expresar opiniones, pero no está claro todavía cómo impactan en la construcción de cohesión y equidad.

La tesis plantea pues, como se ve, interrogantes, resuelve algunos, deja otros para nuevos frentes de investigación, pero también tiene sus límites y restricciones:

La limitación espacio-temporal: todo está planteado en el contexto de Europa occidental, por ser el entorno próximo que permite una comparación más homogénea, aunque se particularice más en España. Se procura estudiar casos y fenómenos recientes: desarrollados a finales de los años 90 o en el siglo XXI.

Esto nos conduce a la segunda limitación: al estudiar un fenómeno vivo, durante los cuatro años que ha durado la investigación se han producido muchos cambios: en las leyes, en los documentos, en el giro que han dado algunos casos de estudio, en los programas europeos⁵¹⁵, etc. La actualidad se manifiesta, entre otros aspectos, en los cambios sociales que han originado cambios políticos en 2015 en distintos países de Europa y en comunidades y municipios españoles; en la cantidad de congresos y conferencias internacionales que se organizan y hacen crecer la conversación académica y los ejemplos prácticos; en el avance de las tecnologías de la información y la comunicación que facilitan nuevas herramientas de participación. En consecuencia, ha sido necesario elegir unos enfoques, sabiendo que se dejan muchos otros. No se pretende agotar la realidad ni dar una solución cerrada, pues es posible que, mientras se escriben estas letras, se esté desarrollando más investigación o implementando soluciones mejores en algún otro lugar.

Otro límite es la amplitud del enfoque: al tratar de presentar una visión holística del tema, no se ha llegado a profundizar en todos los aspectos que se enumeran: por ejemplo, se explican unas leyes, pero se pasan por alto otras muchas; se trata más la regeneración urbana de zonas residenciales y en la escala de barrio, sin

⁵¹⁵ Por ejemplo, dos nuevas leyes estatales importantes, muchos documentos de la UE, derribo de los edificios que en principio no se demolían en Hamburgo (caso de estudio), estrategias EDUSI, etc.

analizar otros casos de zonas industriales o de recuperación después de grandes eventos; se enumeran algunos métodos de participación ciudadana pero no se entra en el detalle de cómo se implementa cada uno, se evita analizar la participación a la contra, etc.

La estructura es muy sencilla: hay una reflexión teórica que recoge la literatura académica y un conjunto de casos de estudio, preferiblemente a escala de barrio. Se sigue ese esquema porque es el usual en los libros de regeneración o participación. Se estudian todos al final para disponer de la base teórica suficiente, que permita la novedad de analizarlos desde la influencia de la participación en el éxito del proceso. Con la síntesis de la reflexión teórica y la experiencia del estudio de los casos, se puede llegar a unas conclusiones más valiosas.

Está dividida en seis partes: comienza con una preliminar en la que se encuentra, además de la introducción, el estado del arte, hipótesis, interrogantes y objetivos y metodología; una segunda parte centrada en el concepto de sostenibilidad; la tercera dedicada a la regeneración urbana; en la cuarta se trata extensamente la participación y en la quinta se muestran los casos de estudio, para acabar con una parte sexta de conclusiones.

El estado del arte se ha elaborado a modo de bibliografía comentada: es decir, no se agrupan autores en torno a los conceptos que se van a trabajar, sino que se procura hacer un barrido amplio de documentación científica, partiendo de las tesis doctorales leídas en España sobre las tres palabras clave: regeneración, sostenibilidad y participación. Se ha procurado limitar los recursos a los posteriores al 2000, y principalmente en el contexto europeo, aunque se ha hecho alguna excepción, incorporando escritos de los años 90 e incluso anteriores, y de otro continente (América), por su relevancia o difusión.

Las partes centrales: Sostenibilidad, Regeneración y Participación, son las más extensas, pues ocupan un 62% de la tesis. Las tres siguen un esquema similar: definición, evolución del concepto, marco normativo europeo, marco normativo español y algunos ejemplos por países o por iniciativas.

Al hablar de **sostenibilidad**, se dedica un espacio amplio a estudiar el informe Brundtland desde el punto de vista de la participación; se habla sobre la sostenibilidad urbana; sobre otros aspectos de la sostenibilidad con nuevas definiciones; el crecimiento esperado de las ciudades frente al mundo rural; los principios del desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea contenidos en el Acervo Urbano a partir de la Declaración de Rotterdam de 2004 y, finalmente, un capítulo amplio sobre la analogía del ecosistema urbano y el metabolismo urbano.

El apartado de **regeneración** empieza con un estudio etimológico y comparativo de distintas lenguas. Se pone de manifiesto la cantidad de nombres que pueden designar una realidad parecida y optamos, como se ha comentado antes, por la definición propuesta en la Ley 8/2013, aunque sin renunciar a otros nombres similares. Después se estudia en profundidad cómo comenzó y se desarrolló en el Reino Unido, por ser el precursor de este tipo de operaciones a partir de los años 70-80 del pasado siglo. Se utiliza el ejemplo británico para dar algunas ideas generales sobre aspectos fundamentales en cualquier regeneración urbana. Se hace una breve mención a BURA, la Asociación Británica de Regeneración Urbana por su importancia en la consolidación de esta actividad. Se da el marco amplio de cómo se ve en la Unión Europea, con la normativa, los programas, acuerdos, etc., deteniéndonos en los URBAN y los EDUSI.

Además de los ejemplos del Reino Unido, se hace una panorámica de la regeneración en Francia, donde se da gran importancia a los aspectos sociales, a Holanda, donde se ve como un valor la *elitización*, y a Alemania, donde siempre se ha procurado contar con la iniciativa privada.

Finalmente, se estudia la situación en España, partiendo de la situación del urbanismo en el siglo XX, y apuntando algunas leyes, a modo de hitos. Se dedica un espacio amplio a comentar la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Se acaba la tercera parte de regeneración, con un capítulo sobre la cohesión social, donde se analiza el fenómeno de la *elitización*.

La cuarta parte sobre **participación** pública empieza con el concepto, continúa con la emergencia en el campo del urbanismo, su relación con la sostenibilidad y dedica un espacio amplio a los distintos tipos de democracia y representatividad, por ser un tema de debate abierto. Se concreta algo más al descender desde la participación en el urbanismo en general, a la regeneración urbana: qué actores, cuándo, cómo, etc.

Se estudian el marco normativo de la Unión Europea y el español en cuanto a participación, se explica brevemente algo sobre los movimientos sociales urbanos y se exponen algunos métodos de participación ciudadana. Queremos destacar la experiencia de los *Science Shops*, aunque no sean propiamente un método de participación: los ciudadanos piden ayuda a la universidad para investigar sobre sus necesidades y problemas de ciudad.

Las tecnologías de la información y la comunicación se tratan aparte, y se acaba esta parte cuarta, con otro capítulo sobre participación y comportamiento sostenible, fruto de las estancias de investigación en la Universidad de Bonn con

el profesor Piokowsky. Para que la participación (ya sea de arriba-abajo o de abajo-arriba) sea duradera (sostenible), debe estar asociada a cambios en el comportamiento y, sobre todo, en la actitud (Dobson 2007:278). Por eso se descenderá a los estilos de vida sostenible (producción y consumo; eficiencia energética; hábitos, tecnología, etc.) y la necesidad de la educación. Se comenta también el movimiento Transition Towns.

La quinta parte ofrece los siete **casos de estudio**, seleccionados con base en los siguientes criterios: haber sido galardonados con algún reconocimiento como buena práctica y estudiarlos desde el punto de vista de la participación. A la vez, se ha procurado mostrar un espectro amplio de posibilidades, dificultades, tipos de financiación, puntos de partida, estilos de participación, etc.

Se ha evitado escoger casos muy estudiados como Orcasitas, Vauban, Trinitat Nova y, salvo en Bilbao o La Mina, se ha apostado por descubrir intervenciones menos conocidas. Incluso se han traído a colación dos proyectos que todavía no están realizados: San José de Valderas, que sigue los mecanismos que aporta la Ley 8/2013 y Orba, que propone una actuación flexible, con una alta sensibilidad por la cuestión social. Combinar proyectos y actuaciones terminadas da riqueza al estudio.

La sexta parte, además de las **conclusiones**, apunta unas posibles aplicaciones, ampliaciones y nuevas líneas de investigación.

8.2 Glosario Urbano de la Unión Europea

Auditoría Urbana

Lanzada por la Comisión Europea en 1998, la Auditoría Urbana se propone evaluar el estado de las ciudades de la UE, y proporcionar acceso a información comparativa entre las mismas. La segunda Auditoría Urbana a gran escala tuvo lugar entre 2006 y 2007 y en ella participaron 321 ciudades europeas de 267 regiones de la UE, más otras 36 ciudades de Noruega, Suiza y Turquía⁵¹⁶.

Ciudades-región

Frente al desafío que supone la competencia de otras ciudades a varios niveles, muchas ciudades están empezando a trabajar en estrecha colaboración con sus autoridades y administraciones vecinas para formar determinadas “ciudades-regiones”. Las ciudades-regiones pueden ofrecer un excelente marco en el que las autoridades trabajan juntas coordinando desarrollos e iniciativas complejos en extensas zonas urbanas, con el fin de crear una masa crítica, ofrecer servicios de transporte integrado y resolver los problemas derivados de la escasez de cualificaciones. La relación entre una ciudad y su región puede ser mutuamente beneficiosa si se traduce en asociaciones positivas que permitan tanto a una como a otra aprovechar todas las ventajas de esa cooperación.

Cohesión territorial

El objetivo de la cohesión territorial es reducir las disparidades en los niveles de desarrollo existentes entre las diferentes regiones y promover el potencial que tienen los diversos territorios europeos de contribuir a las estrategias de Lisboa y de Desarrollo Sostenible de la UE.

Desarrollo urbano integrado y plan de desarrollo urbano integrado

Los complejos desafíos a los que se enfrentan las zonas urbanas requieren de soluciones transectoriales y globales. El desarrollo urbano integrado se propone coordinar las diferentes políticas sectoriales que tengan un impacto sobre las ciudades y sus habitantes. Para ello, resulta esencial una firme participación local y pública en el diseño e implementación de proyectos y programas transectoriales. Los ciudadanos deben desempeñar un papel activo en la conformación del entorno en el que viven. El enfoque de “desarrollo urbano integrado” se ha convertido en un principio metodológico orientador de la Unión

⁵¹⁶ No he encontrado información sobre auditorías posteriores.

Europea, muy influenciado por las iniciativas URBAN y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007).

ESPON (observatorio en red de la ordenación del territorio europeo)

ESPON es un programa de investigación aplicada que reúne a los sectores económico, social y medioambiental, para que ayuden a compilar información territorial que pueda ser de utilidad para elaborar políticas de desarrollo territorial. El programa genera información sistemática y en torno a ámbitos muy variados sobre las tendencias territoriales de la UE, con el fin de identificar el potencial y los retos económicos de las regiones, las ciudades y otros territorios más amplios. Está financiado en parte por el FEDER.

Fondo de Cohesión (FC)

Destinado a los Estados miembros cuyo PIB sea inferior al 90% de la media de la UE, el Fondo de Cohesión financia proyectos en los ámbitos del transporte y el medio ambiente, como las redes transeuropeas, la eficiencia energética y las energías renovables. Para el periodo 2014-2020, el presupuesto es de 63,4 Billones € y los países a los que se apoya son: Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía⁵¹⁷. Como se ve, España no recibirá fondos en ese periodo⁵¹⁸.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Es, junto con el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo, uno de los tres instrumentos financieros de la política de cohesión de la UE, y la principal fuente de financiación para desarrollar el potencial interno de las regiones. El objetivo del FEDER es reforzar la cohesión económica y social en la UE corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones. Creado en 1975, contribuye a financiar la inversión productiva, la iniciativa empresarial, las infraestructuras de transporte y medio ambiente, la investigación y la tecnología, la innovación, la sociedad de la información, el desarrollo sostenible y otras actividades.

Fondo Social Europeo (FSE)

Creado en 1957, es uno de los tres instrumentos de cohesión, y la principal fuente de financiación de la UE para apoyar el desarrollo de la empleabilidad y los

⁵¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/funding/cohesion-fund/, búsqueda 22/2/2015.

⁵¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/, búsqueda 22/2/2015.

recursos humanos. En el periodo 2014-2020, el FSE se centrará en cuatro de los objetivos temáticos de la política de cohesión: la promoción del empleo; la promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza; la educación, la formación y el aprendizaje permanente; y la mejora de la capacidad institucional y de la eficacia de la administración pública⁵¹⁹.

Iniciativas comunitarias URBAN

Entre 1994 y 1999 la iniciativa comunitaria URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas, por valor de 900 M€. Los proyectos se centraron en reacondicionamiento de infraestructuras, la creación de empleo, la lucha contra la exclusión social y las mejoras medioambientales. La iniciativa comunitaria URBAN II, en vigor entre 2000 y 2006, ayudó en la búsqueda de las mejores estrategias de desarrollo y regeneración. En total se han invertido 730 M€ en la regeneración económica y social sostenible de 70 zonas urbanas.

Integración de URBAN

A partir del 2007 los principios orientativos de las iniciativas comunitarias URBAN se han integrado en el seno de los programas operativos de los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo». Este cambio sustancial permite que diferentes políticas sectoriales y temáticas de todas las ciudades europeas se integren en el contexto de la estrategia de Lisboa, la estrategia de desarrollo sostenible y otras prioridades de la UE. De esta manera, se puede seguir aplicando el eficaz enfoque integrado de las iniciativas URBAN así como invertir en las ciudades a través de los programas generales de la política de cohesión.

INTERREG

Es una iniciativa financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para diseñar medidas orientadas a reforzar los vínculos transfronterizos entre los estados miembros de la UE y sus vecinos no comunitarios.

Actualmente estamos en el programa Interreg Europe 2014-2020, cuyo presupuesto es de 359 Millones €, continuación del INTERREG IVC (2007-2013). El 1 de abril de 2015 se abrió el primer periodo para sugerir propuestas, en los dos tipos de acciones sugeridos: proyectos en los que trabajarán organizaciones públicas de diferentes regiones durante tres a cinco años, o cuatro plataformas temáticas que sean unas buenas herramientas para compartir conocimiento:

⁵¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/funding/social-fund/, búsqueda 22/2/2015.

investigación e innovación, competitividad de las PYMEs, economía de bajo carbono y eficiencia de los recursos ambientales⁵²⁰.

Las cuatro J (JEREMIE, JESSICA, JASPERS, JASMINE)

Son los cuatro nuevos instrumentos de ingeniería financiera disponibles a escala europea. (Su contenido se desarrollará en páginas posteriores).

«Las regiones, por el cambio económico» y etiqueta «Fast Track».

La iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» se propone reforzar el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de innovación, introduciendo nuevos métodos para promover las redes regionales y urbanas.

Incluye la opción de conceder una etiqueta «Fast Track» (vía u opción rápida) a las redes regionales o urbanas. Cuando una red apoyada por la Comisión Europea recibe esta etiqueta, se convierte en un rápido terreno de experimentación de ideas en materia de políticas.

Marco estratégico nacional de referencia (MENR)

Es el marco de la programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión que presentan los estados miembros, de acuerdo a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

Objetivos de la política de cohesión⁵²¹:

Periodo 2007-2013: Había tres objetivos

1. Competitividad regional y empleo: recibe un 16% de los recursos. No se aplica a las regiones menos desarrolladas. Se propone reforzar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su potencial para crear empleo.
2. Convergencia: recibe un 81,5% de los recursos. Se dedica a promover condiciones y factores que propicien el crecimiento y conduzcan a la convergencia a los Estados miembros y regiones menos desarrolladas (con un PIB inferior al 75% de la media de la UE entre 2000 y 2002).
3. Cooperación territorial europea: recibe el 2,5% de los recursos. Refuerza la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional de acuerdo a la iniciativa comunitaria INTERREG.

⁵²⁰ www.interreg4c.eu/interreg-europe, búsqueda 8/04/2015.

⁵²¹ Señalo también los del periodo anterior, porque en la tesis se hace referencia también a programas elaborados conforme a esos objetivos. Elaboración propia a partir de datos de http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/policy/themes/, búsqueda 22/2/2015.

Periodo 2014-2020: Hay 11 objetivos

1. Investigación e innovación
2. Tecnología de la información y de la comunicación
3. Competitividad de las PYME
4. Economía de bajas emisiones de carbono: En este objetivo entran temas relacionados con la sostenibilidad y la reducción de emisiones; el fomento de la producción y distribución de energía a partir de fuentes renovables, la mejora de la eficiencia energética en las empresas y el apoyo a la gestión de la energía inteligente en edificios públicos y en el sector de la vivienda, así como la investigación e innovación en las tecnologías de bajas emisiones de carbono. También se hace hincapié en fomentar las estrategias de bajas emisiones de carbono en las ciudades, incluida la promoción de la movilidad urbana sostenible y de las redes eléctricas inteligentes.

Estas son las cuatro prioridades clave. Los estados deberán dedicar, como mínimo, el siguiente porcentaje al menos a dos de ellas: un 80 % de los fondos del FEDER para las regiones más desarrolladas; un 60 % de los fondos del FEDER para las regiones en transición o un 50 % de los fondos del FEDER para las regiones menos desarrolladas.

Los siete objetivos temáticos restantes son:

5. Cambio climático y prevención de riesgos.
6. Medio ambiente y eficiencia de los recursos: este objetivo se relaciona explícitamente con las medidas para mejorar el entorno urbano, revitalizar las ciudades y regenerar solares abandonados.
7. Redes de transporte y energía.
8. Empleo y mercado laboral.
9. Inclusión social: este objetivo se relaciona explícitamente con el fomento de la participación de grupos desfavorecidos y el apoyo a la regeneración de comunidades pobres en zonas urbanas y rurales.
10. Educación y formación.
11. Mejor administración pública: está relacionado explícitamente con la forma en que las autoridades públicas interactúan con los ciudadanos y las empresas y les prestan servicios. La «buena gobernanza» es el objetivo final.

Como se ve, al menos 1 de las prioridades clave y 4 de los 7 objetivos restantes de la política de cohesión en este periodo están directamente relacionados con el tema de esta tesis.

Perspectiva Europea de ordenación Territorial (PEOT)

Se creó en 1999 en Potsdam. Se trata de un marco de orientación política diseñado para potenciar la cooperación entre las políticas sectoriales comunitarias relacionadas con el desarrollo territorial y coordinar mejor las políticas nacionales en ese ámbito. Uno de los principios de la PEOT es el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una relación renovada entre el medio urbano y el rural.

Política de cohesión/política regional

La política de cohesión es la estrategia que aplica la UE para fomentar y apoyar el «desarrollo armonioso» del conjunto de sus Estados miembros y regiones. En el periodo 2007-2013 su presupuesto fue de casi 348.000 M€, el 35,7% del presupuesto total de la UE. En el periodo 2014-2020 el presupuesto es de 351.800 M€ (Comisión Europea 2014b:2)⁵²².

Política urbana

La política urbana hace referencia a las políticas que promueven el desarrollo urbano, la regeneración (o renovación) urbana y la revitalización urbana a varios niveles.

Es llamativo que en política urbana, los documentos de la Comisión Europea que más hemos utilizado en nuestra investigación hablan habitualmente de desarrollo o de regeneración urbana, como las dos opciones de intervenir en urbanismo: esto da idea del peso y la tradición que tiene la regeneración urbana en otros estados miembros. A la vez, esta definición incorpora dos de los tres términos que la Ley española 8/2013 desarrollará en detalle: regeneración y revitalización urbanas.

Programa operativo

Se trata de un documento en el que se establece la estrategia de desarrollo de un Estado miembro o una región. Debe contener un conjunto coherente de

⁵²² COMISIÓN EUROPEA. Garantizar la visibilidad de la política de cohesión: Normas de información y comunicación 2014-2020, 2014.

Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/visibitily_es.pdf, búsqueda 23/2/2015.

prioridades que se habrán de perseguir con la ayuda de alguno de los instrumentos de los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión. Se presentan a la Comisión Europea.

URBACT

Es un programa dirigido a fomentar la innovación en materia de desarrollo urbano, animando a las ciudades a identificar, transferir y difundir buenas prácticas e intercambiar experiencias.

8.3 Disquisición en torno al término Regeneración.

Buscando en el Diccionario de la Lengua Española, encontramos significados que, aparentemente, están lejos de la realidad que se quiere nombrar en este estudio. La expresión “regeneración urbana” no existe” como tal.

Regeneración (*del latín regeneratio, -onis*) (Real Academia Española 1970)

f. Acción e efecto de regenerar

Regeneración (*del latín regeneratio, -onis*) (Real Academia Española 2001, Real Academia Española 2014):⁵²³

1. f. Acción y efecto de regenerar.
2. f. Biol. Reconstrucción que hace un organismo vivo por sí mismo de sus partes perdidas o dañadas.

Regenerador, ra (Real Academia Española 1970, Real Academia Española 2001, Real Academia Española 2014):

Adj. Que regenera.

Regenerar (*del latín regenerare*) (Real Academia Española 1970):

Dar nuevo ser a una cosa que degeneró; restablecerla o mejorarla.

Regenerar (Real Academia Española 2001, Real Academia Española 2014):

1. Dar nuevo ser a algo que degeneró, restablecerlo o mejorarlo.
2. Hacer que alguien abandone una conducta o unos hábitos reprobables para llevar una vida moral y físicamente ordenada.
3. Tecnol. Someter las materias desechadas a determinados tratamientos para su reutilización.

En el concepto Regenerar hay unos matices interesantes: en los treinta años de intervalo entre las dos ediciones (la 19ª de 1970 y la 22ª de 2001) se pasa de una *cosa* a *algo* (ese cambio hace que se pueda aplicar el término a la ciudad y hablar de regeneración urbana); además se añade el reciclaje, la reutilización. Nos parece una oportunidad perdida no haber incorporado desde 2001 un desarrollo mayor en esa dirección, máxime cuando se han ido haciendo enmiendas y adiciones en la versión digital de la edición de 2001, hasta el año 2012, cuando ya

⁵²³ La 22ª edición (2001), tiene una versión digital con las enmiendas incorporadas hasta 2012, pero en los términos que he estudiado aquí, he comprobado que no se han hecho enmiendas desde la edición en papel de 2001.

la regeneración urbana era un término que empezaba a sonar. La edición 23ª de 2014 recoge exactamente los mismos términos que la de 2001.

Regeneracionismo. (De *regeneración* e *-ismo*) (Real Academia Española 2001)⁵²⁴:

1. m. Tendencia a regenerar en una comunidad los valores morales y sociales que se consideran perdidos o aminorados.
2. m. Movimiento ideológico que se inició en España a fines del siglo XIX, motivado principalmente por el sentimiento de decadencia y por la pérdida de sus colonias, y que defendía la renovación de la vida política y social española.

Regeneracionismo (Real Academia Española 2014):

1. m. Tendencia a restablecer en una comunidad los valores morales y sociales que se consideran perdidos o debilitados.
2. m. Movimiento ideológico iniciado en España a fines del siglo XIX que, motivado principalmente por el sentimiento de decadencia, propugna una regeneración completa de la vida española.

Regeneracionista. (Real Academia Española 2001):

1. adj. Partidario del regeneracionismo. U. t. c. s.

Regeneracionista.adj. (Real Academia Española 2014):

1. Perteneciente o relativo al regeneracionismo
2. Partidario del regeneracionismo. Apl. a pers., u.t.c.s.

Estos dos últimos términos, regeneracionismo y regeneracionista, en su versión de 2014 y en su primera acepción podrían ser adecuados, para la regeneración urbana: porque reflejan uno de los objetivos sociales de las intervenciones: restablecer valores sociales debilitados (y a veces morales), como efecto de la intervención y mejora en otros ámbitos: laborales, vivienda, educación, espacios públicos y, sobre todo, como refuerzo del sentido de dignidad y pertenencia a una comunidad. Son términos que no se usan habitualmente: los hemos descubierto en el diccionario y se entiende que quizás no se quieran vincular a su segunda acepción por las connotaciones políticas antiguas.

Si vamos a versiones más recientes de otros diccionarios, encontramos más acepciones del término:

Regeneración (VOX 2007)

⁵²⁴ No se encuentran estos términos en la edición 19ª de 1970.

1. Mejora que se hace en un sistema o en una actividad para que sea más efectiva o importante, especialmente después de un periodo de deterioro: ej. la regeneración de la economía y de la vida democrática.
2. Proceso por el cual se genera o produce de nuevo una cosa, generalmente una parte del cuerpo o un tejido que se había destruido: ej. la regeneración de las células muertas de la piel; ej. la estrella de mar tiene un gran poder de regeneración: si se separa un brazo, este originará un nuevo individuo, mientras que la estrella madre regenerará el brazo perdido.
3. Abandono de un modo de vida que se considera perjudicial o malo desde un punto de vista moral: ej. la regeneración de los delincuentes.
4. Tratamiento de materiales usados o desperdicios para que puedan ser nuevamente utilizables: la actividad humana de producción y consumo genera una serie de productos residuales que no pueden ser reciclados por los ciclos naturales, o cuya regeneración es muy lenta. Este significado, también se asocia a reciclaje.

La acepción 1 de esta voz ya se adapta perfectamente a la intervención en el tejido urbano, y la acepción 4 recoge una línea de reutilización para poner en valor, que también se aplica en las intervenciones de regeneración urbana.

Si buscamos en el Diccionario Ideológico (Casares 1999:384), no encontramos la palabra *regeneración* como vocablo de identificación de un grupo; tampoco están *rehabilitación*, ni *restauración*, ni *reconstrucción*.

Restablecer remite a *reposición* y allí si hay una familia de palabras relacionada, entre las que encontramos muchas que nos remiten a nuestro concepto de regeneración:

REPOSICIÓN

Reposición	Reponer	Reponerse	Restaurador
Restablecimiento	Restablecer	Renovarse	Reparador
Reinstalación	Reinstalar	Recentarse	Renovador
Reparación	Restituir	Revivir	Renovante
Reconstrucción	Reducir	Retoñar	Nuevo
Reedificación	Rehabilitar	Refloreecer	Regenerador
Reforma	Volver		Reconstituyente
Renovación	Devolver		Instaurativo
Renuevo	Integrar		Rehecho
Rehacimiento	Reintegrar		Repuesto
Reproducción	Reformar		
Reconstitución	Reparar		
Restauración	Rehacer		

Restauo	Renovar		
Instauración	Instaurar		
Retorno	Restaurar		
Reversión	Reconstituir		
Restitución	Regenerar		
Reintegración	Reconstruir		
Devolución	Reedificar		
Reembolso	Refrescar		
Rehabilitación	Resucitar		
Regeneración	Reanudar		
Rejuvenecimiento	Rejuvenecer		
Renacimiento	Antipocar		
Resurrección			
Repetición			

Tabla 55: Palabras relacionadas con Reposición en Diccionario Ideológico
Fuente: Elaboración propia a partir de Diccionario Ideológico (Casares 1999)

En el Diccionario de Sinónimos y Antónimos, (Sáinz de Robles 1967) encontramos: *Regeneración*: reconstitución, restablecimiento, renacimiento, restauración, reforma, renovación, palingenesia.

Al buscar en el mismo diccionario el verbo correspondiente, hallamos *Regenerar-se*, con los sinónimos: restablecer, reconstituir, renovar, reformar, restaurar, rehacer. Estos términos parece que se acercan a la realidad de la que hablamos, pero el antónimo relacionado *enviciar-se*, nos remite a otra realidad personal, que sólo por analogía sirve para aplicar a la ciudad o, con dificultad, al tejido urbano.

Por otra parte, si buscamos *Degradar-se*, que es el verbo con el que solemos denominar el proceso de deterioro de la ciudad, nos damos cuenta de que tampoco es adecuado. Los sinónimos que contempla el diccionario son: humillar-se, rebajar-se, envilecer-se, deshonorarse, y los antónimos ennoblecer-se, honrar-se, ensalzar-se: claramente se refieren a la persona.

Sí encontramos más sentido en el sustantivo *Degeneración*, cuyos sinónimos son: descaecimiento, declinación debilidad, degradación, empeoramiento, descenso, bastardización, menoscabo, desgracia, pérdida, corrupción, decremento, menguante, ocaso, ruina, pobreza, bizantinismo, y remite también a *Decadencia* y sus sinónimos: deterioro, decaimiento, degeneración, disminución, destrucción, declinación, etc.

En el cuadro siguiente relacionamos todos los términos a partir de Regeneración:

Sinónimos					
Regeneración	Regenerar-se	Degeneración	Degradar-se	Decadencia	Degenerar-se
Reconstitución	Restablecer	Descaecimiento	Humillar-se	Deterioro	Decaer
Restablecimiento	Reconstituir	Declinación	Rebajar-se	Decaimiento	Declinar
Restauración	Renovar	Debilidad	Envilecer-se	Degeneración	Perder
Reforma	Reformar	Degradación	Deshonrar-se	Disminución	Bastardear-se
Renovación	Restaurar	Empeoramiento		Destrucción	Menguar
Palingenesia	Rehacer	Descenso		Declinación	Empeorar
		Bastardización		Descenso	Desdecir
		Menoscabo		Descaecimiento	Desmerecer
		Desgracia		Bajón	Mudarse
		Pérdida		Ruina	Trastocarse
		Corrupción		Ocaso	Desfigurarse
		Decremento		Menguante	Transformarse
		Menguante		Caducidad	Prostituirse
		Ocaso		Menoscabo	Ir a menos
		Ruina		Debilidad	
		Pobreza		Caída	
		Bizantinismo		Pobreza	
				Corrupción	
				Bastardía	
				Bizantinismo	
				Pérdida	
Antónimos					
	Enviciar-se		Ennoblecere-se	Opulencia	Sanar
			Honrar-se	Apogeo	Mejorar-se
			Ensalzar-se	Gloria	Merecer

Tabla 56: Sinónimos y Antónimos de Regeneración en el Diccionario de Sinónimos y Antónimos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Sáinz de Robles 1967)

8.4 Conclusiones (versión española)

Redacto las conclusiones dando respuesta a la hipótesis y los interrogantes de la investigación. Así, sintetizo los resultados en nueve conclusiones: dos generales, seis específicas y una final. Esta última es la que condensa los hallazgos más importantes, que se tendrían que desarrollar en posteriores investigaciones.

Para facilitar el seguimiento, se incorporan los textos del apartado 1.3.

CONCLUSIONES GENERALES

Hipótesis: Es necesaria la participación de los ciudadanos en la regeneración urbana sostenible

La tesis ha mostrado la veracidad de la hipótesis.

G1. La regeneración urbana pudo desarrollarse a finales del siglo XX sin contar especialmente con los ciudadanos. Los movimientos sociales urbanos ejercieron gran influencia en la toma de decisiones en los primeros ayuntamientos democráticos de España en los años 70-80 del pasado siglo, revelando así el potencial de introducir procesos de participación colaborativa en el medio urbano.

En 2016, es impensable no contar con los ciudadanos:

- por los cambios que se han producido en la sociedad, que promueven la participación en todos los ámbitos de la esfera pública;
- por el marco normativo vigente (tanto a nivel comunitario, como estatal o autonómico);
- por el valor añadido que el conocimiento y experiencia de los que han vivido anteriormente el lugar aportan al proyecto;
- por la posibilidad de expresar las aspiraciones, deseos y necesidades de las personas que residen vs trabajan en ese barrio y les gustaría poder permanecer allí;
- por la obligatoriedad de contribuir a financiar la operación, pues ya no es posible contar sólo con financiación pública;

—por la necesidad de que se impliquen con un sentido de pertenencia que lleve a cuidar y hacer duradero-sostenible el cambio operado con la regeneración;

—porque la participación fortalece el tejido asociativo preexistente y ayuda a establecer nuevas redes que pueden propiciar la cohesión social y la creación de comunidad.

Podría decirse que se puede hacer regeneración urbana sin participación, pero no se puede hacer regeneración urbana sostenible-duradera, sin que las personas que estaban o estarán allí se impliquen personalmente en lograr esa transformación en alguna medida.

Interrogante subsiguiente: ¿Es suficiente la participación para asegurar una regeneración urbana sostenible?

G2. La participación de los ciudadanos es un elemento indispensable, pero no suficiente para garantizar el éxito de la regeneración urbana. Los instrumentos y planes de participación que se están utilizando hasta ahora se quedan en un nivel demasiado superficial para lograr cambios en los barrios que, por estar necesitados de regeneración, tienen problemas serios. Una vez terminada la regeneración física-medioambiental (a la que se dedica la mayor parte del presupuesto y del plan de participación), o la financiación, la experiencia muestra que se vuelve en poco tiempo a la situación de marginalidad.

Si planteamos esto en términos de lógica, podríamos decir que la participación no es determinante del éxito de la regeneración (no es condición suficiente) pero tampoco es una simple disposición hacia el éxito (no es una simple condición necesaria). Si ha resultado exitosa y sostenible una regeneración urbana es porque, además de otros factores, se ha dado la participación. Y cuando los ciudadanos participan es más probable que acompañen otros efectos positivos de la operación. Por citar sólo algunos:

—regeneración moral y económica de la población de ese barrio;

—conocimiento de los ciudadanos no sólo de sus problemas e intereses, sino también los de otros ciudadanos (mayores, jóvenes, con muchos pocos ingresos, con dificultades de movilidad o necesidad de espacios libres, etc.) y los de los inversores, políticos, técnicos, organizaciones, voluntarios, etc., que suelen ser diversos;

—facilidad para lograr acuerdos entre las partes al advertir que sus opiniones son tenidas en cuenta;

—mayor acierto en el planteamiento de la operación, que supone ahorro de tiempo y de dinero;

Podríamos decir que la participación no es suficiente pero, cuando se da, impulsa y dinamiza otros efectos positivos.

El caso de estudio de las Casas ESSO, ha mostrado que, cuando hay voluntad por parte de todos los agentes (administración, promotores-inversores, vecinos), el resultado colaborativo satisface a todos. Esa voluntad requiere una madurez en la experiencia participativa de las ciudades, que se va consiguiendo con el tiempo.

CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Interrogante 1. ¿Por qué la sostenibilidad medioambiental ha ido colapsando las vertientes económicas y, fundamentalmente, sociales?

E1. La sostenibilidad medioambiental ha colapsado las otras vertientes porque se ha priorizado así: con campañas, documentos, movimientos ecologistas, etc. Quizás era lógico en un primer momento, por la poca concienciación en el público medio. El cambio climático, el agotamiento de las energías fósiles, las energías renovables, etc., son conceptos ampliamente difundidos ahora. Ha llegado el momento de dedicar más esfuerzos a promover la dimensión económica (de redistribución de riqueza y desarrollo sin necesidad de acudir siempre al aumento del PIB) y la social (de equidad).

Interrogante 2. ¿Por qué la regeneración urbana se plantea habitualmente como regeneración física?

E2. La regeneración urbana se ha planteado durante estos primeros treinta-cuarenta años, casi exclusivamente como regeneración física, porque es la vertiente más fácil e inmediata de acometer: se ven resultados y retornos de la inversión rápidos. Por sí sola, la regeneración física no garantiza la durabilidad de la intervención.

Interrogante 3. ¿Qué dificultades tiene la financiación de la regeneración urbana? ¿Se puede hacer sin recurrir a la *elitización*? ¿Se puede participar sin financiación?

E3. Hace años, se podía costear la regeneración con fondos públicos. Cada vez más, hay que recurrir a los consorcios público-privados e incluso al tercer sector. El desafío es crear riqueza y vida donde había una espiral de degradación y pobreza. La herramienta más habitual es llevar al barrio una construcción mejor —sustituyendo a la antigua— y algunos moradores de mayor nivel adquisitivo, que financien con la compra de los nuevos locales una gran parte de la operación general. La revalorización conduce, hoy por hoy, a la *elitización* y al desplazamiento de los antiguos moradores a otras zonas de la ciudad, con lo que se traslada el problema, pero no se resuelve.

Se pueden articular más mecanismos de respaldo a la regeneración sin acudir preferentemente a la *elitización*, con la constitución de cooperativas, economías de escala agrupando barrios, la financiación de las empresas energéticas y los ahorros al mejorar la eficiencia y la colaboración puntual de los propietarios, además de las subvenciones estatales, autonómicas o europeas. En los próximos años, hasta que se cumpla el objetivo NEZB en 2020, es previsible que haya fondos disponibles para esto. En cualquier caso, no parece posible abordar en todos los casos las medidas obligatorias derivadas del “deber de conservación”, previsto en la normativa española actual.

En países como Francia, donde tradicionalmente han recibido muchos inmigrantes africanos y han tenido problemas de convivencia en los extrarradios de las ciudades grandes, se ha desarrollado mucho más la vertiente social en la regeneración urbana, con instrumentos como el *Contrat de Ville* y, recientemente, la Ley de Solidaridad Urbana. No se puede decir que tengan resuelto el problema pero sí que trabajan en la dirección adecuada, asignando los presupuestos según esas prioridades sociales.

En la financiación de la regeneración urbana, hay que contar con un presupuesto específico para los planes de participación.

Interrogante 4. ¿Se puede influir en la participación y, sobre todo, en el comportamiento individual para contribuir a una ciudad más sostenible? El movimiento Transición ¿podría jugar algún papel en la regeneración sostenible?

E4. Hay muchos elementos en la sociedad que revelan su creciente implicación en cuestiones medioambientales y la facilidad de cambiar patrones de comportamiento hacia otros más sostenibles. Hay experiencias desde la iniciativa pública de arriba-abajo (el alquiler de bicicletas municipales ha disparado el uso de ese sistema de transporte); consorcios público–privados (empresas de alquiler de coches eléctricos que reducen el uso del vehículo privado y exigen al ayuntamiento más puestos de carga: Car2go, Autolib) o iniciativas horizontales entre ciudadanos que, volviendo casi a la economía del trueque pero a través de app y páginas web, intercambian sus casas en periodos vacacionales, venden y compran productos usados, se ponen de acuerdo con otros para viajar juntos al trabajo o a otro destino, economizando trayectos, etc. Si los movimientos sociales urbanos de los años 70 consiguieron tanto en momentos más difíciles, con la apertura actual a la participación y los medios tecnológicos que los facilitan, sólo hace falta un buen proyecto y unos buenos objetivos.

El modelo de Transición hacia una comunidad más resiliente y de menor dependencia de las energías fósiles podría adaptarse como un modo de participación y, sobre todo, comportamiento sostenible en la regeneración urbana: nos parece de interés. En cualquier caso, como se ha visto en el apartado de estilos de vida, hay muchos modos de conseguir una disminución de la huella ecológica, sin renunciar a unos buenos estándares de calidad de vida. A la vez, haría falta introducir en el currículo de estudios escolares o a lo largo de toda la vida, alguna asignatura —como *“Home Economics”* en tantos países— que ayudara a concienciar de los efectos globales del comportamiento individual en términos de producción y consumo, energía, medio ambiente y, cómo no, contribución al sentido de comunidad y a la cohesión social

Interrogante 5. ¿Cómo influyen las tecnologías de la información y la comunicación en la consecución de una mayor participación en la regeneración urbana sostenible?

E5. Los ayuntamientos de la mayoría de las ciudades han abierto un canal de participación ciudadana en sus web, desde el que los habitantes pueden interactuar con la administración.

El uso de las herramientas informáticas en la regeneración urbana, parece interesante no sólo para opinar, señalar un desperfecto o proponer una mejora,

sino para buscar soluciones a problemas que han afrontado ya otros vecindarios con más o menos éxito y comparten su experiencia en una plataforma digital.

La tecnología se convierte en un elemento emergente que puede articular soluciones desde la práctica y la teoría para hacer confluir las diversas formas de implicación de los ciudadanos salvando el hueco entre la participación de arriba-abajo y la de abajo-arriba. Así, podemos decir que la participación, la sostenibilidad y la tecnología son los tres puntos que determinan un nuevo plano en urbanismo.

Para acceder a financiación europea en algunos programas (p.ej. EDUSI) el uso de las TIC en los planes de participación se valora en la evaluación del proceso participativo.

Interrogante 6. ¿Hace falta algún nuevo perfil profesional en los profesionales del urbanismo en España, capaz de combinar los aspectos diversos y complejos que entraña actualmente: dinamizar la participación, atender a lo social, asegurar la eficiencia energética, y contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos?

E6. Como se ha visto en el marco teórico y en los casos de estudio, no hay un único modelo de regeneración ni de participación: hay que diseñar el traje a medida en cada caso. Aunque los instrumentos de participación sean múltiples, es necesario que haya un presupuesto asignado y que algunos profesionales dirijan, activen y coordinen el plan. Esto abre la puerta a nuevos perfiles profesionales en urbanismo en España: su formación, además de la técnica que tenían hasta ahora, debe complementarse con bagaje suficiente en sociología, derecho, trabajo social, y habilidades de comunicación, de gestión de conflictos y distintas sensibilidades. En ese sentido, es más fácil constituir equipos con esas características, que pretender reunir las todas en una persona.

Conclusión final

F1. Abordar los tres conceptos de la tesis (sostenibilidad, regeneración, participación) a la vez ha sido un ejercicio interesante, que ha puesto de manifiesto la debilidad de los tres en la dimensión social.

Se ha desarrollado mucho en estos años el aspecto medioambiental de la sostenibilidad y bastante el económico, en cuanto que el mercado y las crisis han hecho tomar medidas. En consecuencia, se ha planteado la regeneración urbana, mayoritariamente, en cuestiones físicas y económicas. La participación está

empezando su recorrido, pero abanderando, de entrada, la mejora de la vivienda y la calidad de vida individual.

Los problemas sociales (desempleo, drogadicción, exclusión, falta de adaptación cultural, pobreza, bajo nivel educativo, delincuencia, etc.), suelen ser la **causa** última de la degradación de un barrio, pero **se actúa** principalmente **en las consecuencias**, que son la pérdida de calidad del espacio público, el mal estado de conservación de las viviendas y edificios, la falta de equipamientos culturales, deportivos, la inseguridad, etc. Si no se crean puestos de trabajo, se articulan medidas de integración entre los vecinos en riesgo de exclusión y los que están bien posicionados en el barrio, si no se proporciona una educación que prepare a los jóvenes para un empleo y a todos para adaptarse a la cultura del lugar, si no se facilitan unas normas de convivencia, no se puede decir que la regeneración sea verdadera y, además, no será sostenible.

Para atacar las causas de la degradación, además de estructurar un buen programa de desarrollo social, el enfoque que se dé al plan de participación de los ciudadanos es decisivo: habría que añadir un nuevo peldaño a la escalera de Arnstein. **Participar** es más que estar informado, más que tomar las decisiones, **es ser agente del cambio**.

8.5 Participation Charter

Participation Charter Urbact Partecipando Network

FOREWORD

The Participation Charter is a political commitment document for the development of participation in European Cities, as a result of debates, work and concrete experiences' exchange among elected members public officials and inhabitants involved in the URBACT Partecipando Network.

The Charter refers to the principles at were suggested already by other European Union documents, i.e. the Recommendation by Council of Europe (Rec 2001/19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life) and the Saarbrucken Declaration, signed at the *European Conference on Urban Future in 2005*.

The cities signing the Charter wish to move ahead concerning the above mentioned documents, by adding concrete commitments to the principles enounced, aiming to support inhabitants' participation in the implementation of public policies (governance).

The cities, but also the groups of cities on a wider

Geographical scale, are the historical and physical essential places of the democratic practices' growth, where the citizens may have a main role in territorial development.

The European Cities are facing now the problem of a crisis in representation systems and scarce citizens' participation not only in voting but also in civic life overall, especially in deprived areas, with a rising lack of confidence and sense of powerlessness about decision making.

The cities experience that the different participatory strategies are neither equivalent nor neutral, since they represent specific ideas of society, cultural and practical standards, and basically, development models to be affirmed.

The general shares objectives of the cities who are signing are:

—To widen participation and local democratic spaces (integrating representative democracy and participatory democracy).

—A strategic vision of local development oriented towards environmental, social, economic and political sustainability.

—The empowerment of citizens to improve social networking solidarity, social justice, as well as the ability to make shared decisions in the common interest and recognize the value of “common wealth”, territorial patrimony and public spaces.

TITLE I

Participation as a means to build concrete collective choices improving social cohesion

→Aquis from the network's experiences:

The reasons and the need for participation are linked to:

—The need to overcome a crisis of representative systems and the distance between citizens and public life.

—The participatory process consents to work out transparent and democratic decisions in a very complex contexts and systems of players.

—The opportunity to strengthen local social cohesion and promote debate and meeting among all citizens' categories, defining at a city level a new right to citizenship for everyone, and a new duty of responsibility for each one.

Participation is aimed at active involvement of inhabitants and *city users* in identifying the problems and opportunities, defining the context analysis and making strategic choices about the future of their territory, every aspect of everyday life and the implementation of transformation plans.

The participatory processes aren't legitimated by the number of people involved, but by their diversity, their concern with the problems that are discussed, their aptitude to express multiple points of view ant their commitment. The participatory processes, still being continuous and opened, need to plan intermediary decisional moments that match with institutional processes, so that concrete actions are set.

→The cities commit to:

Widen the participation experimentation fields to all the public city and local government policies, using an integrated approach.

Open the participatory processes to all the inhabitants, not only representatives of interest groups but also single and-or organized citizens from formal or informal groups.

Extend negotiation processes, from a few strong players who don't represent the social variety, also to the stakeholders who are usually excluded, and allow as well direct citizen participation to have an effective decision power.

Give especial attention to deprived areas, less powerful players and weakest groups, by monitoring, if necessary with positive discrimination actions, their concrete access to decisional processes.

Integrate the different "key roles" of inhabitant (user of services and policies, decision making partner, implementation partner, controller-evaluator, worker-actor) at each level (information, consultation, joint-decision making, cooperation, support to local initiatives) or time stage (start-off, project design, implementation management and evaluation).

TITLE II

Participation as a mutual learning process, opened and continuous, where local communities grow and build collective knowledge

→Aquis from the network's experiences:

The inhabitants are not "listeners" to be only informed about the decisions that were made, they carry competences and knowledge coming from experience that may match public policies in participatory processes and improve them. Information, as a one-way process, is therefore a necessary but not sufficient condition for participatory practices' implementation, in which many players shall interact in many ways.

Participation is a process that involves complex relationship dynamics to be taken into account (role of subjectivity, confidence, emotions, setting). Such a process involves unpredictable aspects, it perfects and widens its' outputs in progress, thus it needs a good analysis and adapting capacity and continuous follow up.

The communication and interaction methods are essential to a valuable mutual learning, collective knowledge production, valorisation of non-experts knowledge, integration of different competences and languages (verbal and non-verbal).

→The cities commit to:

Make sure all the citizens have access to information, by investing in the production of simple and easy information tools and training technicians to communicate with all kinds of public.

Consider that many information tools involve the use of New Information Technology and may express their potential only if there are effective policies for an equal access of all citizens to such tools.

Make the spaces and time lapses for dialogue accessible by creating different communication contexts (i.e. formal meetings, parties, conviviality moments).

Value the competences of inhabitants recognizing them fully as players in the development of their territory, whose potential impact ranges from firm creation to the management of thematic meetings, and support their training and self-training therefore.

When necessary, use third party agents to facilitate the dialogue and relationships management during participatory processes, and feed the discussions with external knowledge, in order to provide a wider range of possible choices, and balance better the power inequalities in debates and decision making, still recognizing more spontaneous and direct interaction modes between inhabitants and institutions.

TITLE III

Participation builds civic networks, identity and self-sustainable local development, transforms and renews public policies and local administration practices

→Aquis from the network's experience:

The participation of inhabitants in local policies' production and implementation enhances social cohesion, stimulates creativity, preserves diversity and finally contributes to strengthen autonomy and sovereignty of local governments, that become an experimentation field for the renewal of local, national and international policies.

In participatory processes, the inhabitants learn how to recognize and value their identity and territorial patrimony as a *milieu* (basin of endogenous resources: environment, landscape, culture, society, economy, organization and relationships) supporting local self-sustainable development processes (self-reliance).

Participation, by including the weakest actors' interests in a complex and multi-cultural society and addressing the issues of quality of life according to well-being indicators that aren't only economic, transforms and moves the objectives and strategic horizon of public policies.

Participation upholds cooperation and social cohesion, matching the idea of collective interest and common wealth, developing local networks and innovative

initiatives. Cooperative and non competitive dynamics generated by participatory processes may support new ecological, innovative and ethical economies.

Integrated and inclusive participatory processes deal with the fragmentation generated by many divided decisional processes and recompose therefore the citizen's role as a worker, user of services, consumer and resident in one main role of inhabitant/producer of his life environment.

In order to preserve credibility with the inhabitants, participation must have the concrete outputs. The necessary delays for project implementation (decision, funding, implementation) need to be clearly communicated, in order to avoid deceiving the inhabitants, who usually have shorter timescales (need to solve problems, satisfy needs...)

→ The cities commit to:

Integrate participation into ordinary management of local governance policies, no being limited into specific sector projects, or special short-term funded projects.

Overcome the territory and sector divisions of the administrative structure, for the participatory process to reach all the decisional system in an integrated way.

Promote participation as a transversal element in public actions instead of having it limited into a specific sector.

Start decentralisation policies as a tool for the creation of minimal territorial units that may act as a first referent for local identity and citizen's needs assessment.

Tackle the problem of processes' timescales, in the framework of an harmonisation of processes' schedules and administrative schedules.

Recognize and value the self-organization, self-production and self-consuming capacities of civil society, by a special support to the initiatives that carry environment and ethical values.

Value the aptitude to social relationships and disposition to social dialogue of their own human resources and widen it by designing specific training schemes for the whole administrative structure.

Build tools for permanent quantitative and qualitative evaluation and follow up of participatory processes and their social impact, independent observations instruments, together with the final beneficiaries.

Start local centres (i.e. territorial labs, local agencies, observatories, urban centres, houses of the city) as a tool to support residents' project proposals and for citizen's direct follow-up of political commitments.

Allocate economic and financial specific and systematic resources to the support of participator processes in policies, plans and projects of local administrations.

8.6 Créditos de fotografías a página completa

1. Custard's Factory.

1. Fachada de la Antigua Factoría de Mostaza Custard

Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=389475&page=4>, búsqueda 27/07/15

2. Fachada de la Fábrica de Mostaza Custard Rehabilitada

Fuente: https://c1.staticflickr.com/9/8194/8420401782_ffdb90f6cc_b.jpg, búsqueda 27/07/2015

3. Área circundante de la fábrica de Mostaza Custard

Fuente: <http://blog.cat.org.uk/wp-content/uploads/Digbeth-High-Street-2-taken-by-George-Bevan.jpg>, búsqueda 27/07/15.

4. Propuestas de Secciones y plantas de la Antigua Factoría Custard.

Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=389475&page=4>, búsqueda 27/07/2015

5. Aparcamiento de motos y logo.

Fuente: <http://www.custardfactory.co.uk/gallery/>, búsqueda de 27/07/2015.

6. Espacio para oficinas en Custard Factory.

Fuente: <http://www.custardfactory.co.uk/space-to-let/studio-offices/>, búsqueda 27/07/15

7. Espacio para tiendas en Custard Factory

Fuente: <http://www.custardfactory.co.uk/space-to-let/retail-space/>, búsqueda 27/07/15

8 y 9. Espacio industrial para alquilar en Custard Factory

Fuente: <http://www.custardfactory.co.uk/space-to-let/industrial-space/>, búsqueda 27/07/2015.

2. Intervenciones en París (elaboración propia, agosto 2015)

1. Eje Neully-Défense, N13. Situación actual.

2. Eje Neully-La Défense, situación propuesta con tranvía y soterrando la N13.

3. Propuesta para la Avenida más bella del mundo. 2010. Autores: Gautrand y Thébaud.

4. Propuesta para la Avenida más bella del mundo. 2010. Autores: Castro y socios.

5 y 6. La Canopée. 2014. Autores: Patrick Berger y Jacques Anziutti. Maqueta y obras.

7 y 8. La Filarmonía de París. 2015. Autores: Jean Nouvel y Michel Péliissié. Maqueta y obras.

9 y 10. Fundación Louis Vuitton. 2013. Autor: Frank Gehry. Maqueta y edificio terminado.

3. ZAC Austerlitz Sud (elaboración propia, agosto 2015)

1. Carteles explicativos de la intervención en la calle.
- 2 y 3. Desigualdades en el barrio de Austerlitz.
- 4 y 5. Obras del SDECN, que convertirán el antiguo Halle Freyssinet en una incubadora numérica.
6. Estación del metro de Austerlitz, con pistas deportivas bajo el puente.
7. Vías del tren de la estación Austerlitz.
8. Nuevos edificios de oficinas junto a las vías de Austerlitz.

4. Vivienda de alta eficiencia energética en la Bonanova (Barcelona)

Fachada principal con las lamas bajadas (elaboración propia 8/05/2014), y plantas y alzados de la web de los arquitectos <http://www.picharchitects.com/>, búsqueda de 5/03/2016.

5. Canales de participación de Ayuntamientos. Capturas de webs (búsquedas de 28/2/2016)

1. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?accionWe001=ficha&accion=home>.
2. Ayuntamiento de Sevilla. <http://www.sevilla.org/>.
3. Ajuntament de Sant Cugat. <http://www.santcugat.cat/>.
4. Ayuntamiento de Molina de Segura. <http://portal.molinadesegura.es/>.
5. Ayuntamiento de Valencia. <https://www.valencia.es/ayuntamiento/participacion.nsf/vDocumentosTituloAux/Inicio?opendocument&lang=1&nivel=1>.
6. Ayuntamiento de New York. <http://www1.nyc.gov>.

6. Bilbao. Plano de transformaciones de Bilbao en 2011.

<http://info.elcorreo.com/graficos/2011/transformacion-bilbao/mapa-bilbao-grande-new.jpg>, búsqueda de 13/04/2016. Vistas de Bilbao, elaboración propia, mayo de 2016: regeneración en Abando junto al Parque; puente Euskalduna; puente Arrupe; vista del Guggenheim desde el puente Arrupe.

7. La Mina 1. La Mina en b/n. Fuente: (Ricart Ulldemolins 2009):

1. Plano de situación de la unidad de actuación del Plan de Transformación de La Mina; *op.cit.* p.244
2. FECSA, anteriormente Compañía La Catalana, 1954; *op.cit.* p.245

3. Franco delante de la maqueta de La Mina en la exposición Barcelona'74 en Las Atarazanas; *op.cit.* p.249
4. Vista aérea de la preparación de los terrenos de La Mina; *op.cit.* p. 248 Fuente: (ConSORCI del Barri La Mina 2008:8)
5. Los bloques de La Mina Nova desproporcionadamente largos
6. La Mina Vella
7. Fachadas del barrio en los años 80. Fuente: (Velázquez, Verdaguer 2011:88)
- 8 y 9: La reacción vecinal frente al deterioro en los años 80.

8. La Mina 2.

1. Maqueta del Proyecto urbanístico, <http://www.barrimina.org/index.php/pla-de-transformaciinmenu-46>, búsqueda 3/11/2015.
- 2 y 3. Planos de viviendas/zonas verdes estado inicial y proyecto con eje de La Rambla (Jornet et al. 2008:168).
4. Balance de intervención en el parque de viviendas (Velázquez, Verdaguer 2011:107).
5. Volumetría final. Proyecto de Llop. (Velázquez, Verdaguer 2011:97).
6. Propuesta de demolición de bloque Venus y construcción de mediateca. Proyecto de Llop (Velázquez, Verdaguer 2011:103).

9. La Mina 3. Proyecto participativo. Cartografías de La Mina. Fuente: http://www.ub.edu/escult/mina/cartografies/html/7_participants.html, búsqueda 15/1/2016.

10. Diseño plaza participativa en La Mina Fuente: (Remesar et al. 2009)

11. La Mina 4. Imágenes de los edificios más conflictivos Venus y Marte: interior portales, escaleras, balcones, etc. Elaboración propia, marzo de 2016.

12. La Mina 5. Vistas del Parc del Besòs con la Capsa dels Jocs; espacios públicos. Contraste entre las preexistencias y las nuevas viviendas construidas. Espacio exterior e infraestructuras Elaboración propia, marzo de 2016.

13. La Mina 6. La nueva imagen del barrio. Fotos extraídas de la web. www.barrimina.org1, 03/11/15.

14. Rote Flora y las casas ESSO.

1. Mapa de situación Rote Flora, Gamonal, Can Vies. Elaboración propia.

2. Mapa de los distritos de Hamburgo en 2010. Fuente: <http://www.zonu.com/Europa/Alemania/Hamburgo/Politicos.html>, búsqueda 22/03/16.
3. Casas Esso en 2013. Fuente: Wikipedia
4. Derribo parcial casas Esso en 2014. Fuente: Wikipedia
5. Locales comerciales contiguos a las casas Esso. Nacho Pérez, enero 2016.
6. Vista del solar y la oficina del Plan Bude. Nacho Pérez, enero 2016.
7. Panorámica de la manzana desde Spielbudenplatz. Nacho Pérez, enero 2016.
8. Vistas de la valla: proyecto, sección, pinturas. Nacho Pérez, enero 2016.

15. Hackesche Höfe.

1. Localización con Google Earth.
2. Vista aérea de los patios. Fuente: Flickr
3. Patio del Arte. Elaboración propia, septiembre 2016.
4. Patio de la Fuente. Elaboración propia, septiembre 2016.
5. Patio del Teatro. Elaboración propia, septiembre 2016.

16. Schwamendingen

1. Vista área de la zona. Fuente: Baz/Desair Leuenberger 2003, citado en (Dol et al. 2007:40)
Distintas vistas de las calles. Elaboración propia, julio 2016.

17. Schwamwendingen 2. Proceso de Branding en el barrio y logo de la Ciudad Jardín. Todas extraídas de (Eberle 2008) salvo el logo de la televisión, de <http://teleschwamendingen.ch/>, búsqueda de 16/02/2016 y las tres inferiores: vistas del barrio. Elaboración propia, julio 2016.

18. Schwamendingen 3

1. Proyecto de Schwamendingen, en enero de 2013. https://www.stadtzuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/schwamendingen/projekte_geplant.htm, búsqueda 15/2/2016
2. Vista aérea de la zona, google maps, 15/02/2016.
- 3, 4, 5 y 6. Proyecto de cubierta de la autopista, <http://einhausung.ch/>, búsqueda de 16/02/2016.

19. Schwamendingen 4

Proyectos ya realizados (extraídos de la web del ayuntamiento de Zúrich) https://www.stadtzuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/schwamendingen/projekte_realisiert.html, búsqueda 15/2/2016.

20. San José de Valderas.

Google Maps e Imágenes del barrio. Elaboración propia, abril 2016.

21. San José de Valderas. Imágenes del barrio. Elaboración propia, abril 2016.

22. Orba 1. Imágenes cedidas por Improvistos Arquitectos. Situación, esquema de funcionamiento del metabolismo urbano de la regeneración.

23. Orba 2. Imágenes cedidas por Improvistos Arquitectos: Secciones de casas, vivienda árbol, esquemas de mobiliario con madera, etc.

24. Orba 3. Vistas del barrio: viviendas, interior y exterior del centro cívico. Elaboración propia, junio 2015.