



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Cidades, Campos e Territórios [AT]

“DERECHO A LA CIUDAD” VS “PARTICIPACIÓN CIUDADANA”. LA REHABILITACIÓN URBANA Y EL ROL DE LOS HABITANTES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS VECINOS MILITANTES DE LOS BARRIOS DE VALLADOLID (ESPAÑA), 1970-2013

CASTRILLO, María

Dra. Arquitecta.

Profesora del área de Urbanismo en la E.T.S. de Arquitectura, Instituto Universitario de Urbanística.
Universidad de Valladolid

mariacr@arq.uva.es

JIMÉNEZ, Marina

Dra. Arquitecta.

Profesora del área de Urbanismo en la E.T.S. de Arquitectura, Instituto Universitario de Urbanística.
Universidad de Valladolid

marina@arq.uva.es

SANTOS, Luis

Dr. Geógrafo

Profesor del área de Urbanismo en la E.T.S. de Arquitectura, Instituto Universitario de Urbanística.
Universidad de Valladolid

insur3@uva.es

LALANA, José Luis

Geógrafo.

Profesor del área de Urbanismo en la E.T.S. de Arquitectura, Instituto Universitario de Urbanística.
Universidad de Valladolid

jlalana@arq.uva.es

Resumo

Las asociaciones vecinales, tomadas globalmente, aparecieron en España en la década de 1970. Han sido largamente reconocidas, en un plano estrictamente político, como uno de los agentes más importantes de la democratización del país y la misma afirmación puede hacerse extensiva a la gestión urbanística de las décadas posteriores a la muerte del dictador Franco.

A lo largo de sus cuarenta años de vida, estas asociaciones han asistido a dos momentos de florecimiento de las prácticas de rehabilitación urbana. El primero tuvo su epicentro en torno a la formación de los planes generales de ordenación urbana aprobados por los llamados “primeros ayuntamientos democráticos” (aprox. 1980-1985) y el segundo (desde mediados de la década de 1990) está caracterizado por la emergencia del concepto “regeneración urbana integrada” auspiciado por la Unión Europea.

Apoyado en algunos trabajos previos sobre la rehabilitación urbana en España y, sobre todo, en una serie de entrevistas hechas en diferentes momentos a militantes de las asociaciones de vecinos de Valladolid (España), el texto que aquí se resume pone de relieve la perspectiva de éstos sobre los diferentes roles desempeñados en dos coyunturas muy precisas. En la formación y desarrollo del PGOU de 1984, los vecinos se perciben como agentes activos y efectivos de la mejora urbana teniendo como arma la movilización social; por el contrario, en el desarrollo del Programa URBAN (1995-2001), mediando dispositivos de “participación”, se perciben como coartada democratizante de decisiones urbanísticas muy distanciadas de los intereses expresados por los habitantes.

El análisis comparativo concluye en la contradicción entre la “participación de los interesados” vinculada al “derecho a la ciudad” (Lefebvre) y realizada, al menos en cierta medida, en la década de 1970-80, y la “participación ciudadana” que nutre la gestión urbana actual.

Abstract

Neighborhood associations, taken globally, appeared in Spain in the decade of 1970. They have been for a long time recognized, in a strictly political plane, as one of the most important agents of the democratization of the country and the same affirmation it can become extensive to the urban development management of the decades later to the death of the dictator Franco.

Throughout its forty years of life, these associations have been present at two moments of bloom of the practices of urban rehabilitation of the neighborhoods in which they were developing their activity. The first one had its epicenter concerning the formation of the general plans of urban arrangement approved as the so called "first democratic City Councils" (approx. 1980-1985) and the second one (from middle of the nineties) is characterized by the emergency of the concept "urban integrated regeneration" supported by the European Union.

Supported on some previous works on the urban rehabilitation in Spain and, especially, in a series of interviews done in different moments to militants of the neighborhood associations of Valladolid (Spain), the text that here is summarized emphasizes the perspective of these on the different roles performed by the inhabitants in two very precise conjunctures. In the formation and development of the Town Planning Plan of 1984, the neighbors are perceived as active and effective agents of the urban improvement taking the social mobilization as a weapon; on the contrary, in the development of the URBAN Program (1995-2001), subject to devices of "participation", they perceive themselves as a democratizing alibi of urban development decisions very far from the interests expressed by the inhabitants.

The comparative analysis concludes in the contradiction between the "participation of the stakeholders" linked to the "right to the city" (Lefebvre) and realized, at least to some degree, in the seventies-eighties, and the "citizen participation" that nourishes the urban current management.

Palavras-chave: Participação cidadã; Direito à cidade; Regeneração urbana.

Keywords: Citizen Participation; Right to the city; Urban Regeneration

1. Introducción

El movimiento vecinal apareció en España en torno a 1970, en un contexto todavía marcado, en lo político, por la negación del derecho de asociación política y, en lo urbano, por un acelerado crecimiento demográfico y espacial de las ciudades auspiciado, en particular desde finales de los años 50, por el “desarrollismo” (tardía declinación nacional del largo ciclo económico alcista al que asistieron los países capitalistas europeos entre 1945 y 1975).

Las asociaciones de vecinos españolas, nacidas como “asociaciones de cabezas de familia” para encontrar un estatuto legal en el marco jurídico de la dictadura franquista, han sido largamente reconocidas como uno de los agentes más importantes de la democratización del país. La relación entre problemas urbanos, movimientos sociales y asociacionismo vecinal ha sido estudiada en España desde un enfoque sociológico y politológico (Castells, 1977; Walliser, 2003), pero también desde perspectivas más próximas al urbanismo y la historia urbana, lo que ha permitido, además, hacer algunos avances en la valoración del papel jugado por las asociaciones de vecinos en la gestión urbanística de algunas de las más importantes ciudades españolas desde hace más o menos cuatro décadas (Castrillo y Santos, 2008; Pérez Quintana y Sánchez León, 2009; Bonet Martí, 2012; Gonzalo Morell, 2012).

En general, ese papel parece haber oscilado entre, de un lado, la “participación por irrupción” representada por las “luchas urbanas” de los años 1960-1980 y la noción de “derecho a la ciudad” de Lefebvre (1969) a ellas ligada (Garnier, 2011) y, por otro lado, “participación por invitación”, esto es, la “participación ciudadana” emergente en la actualidad (Bonet, 2012), que no siempre busca involucrar a las organizaciones vecinales.

En la literatura especializada se multiplican las referencias a la conveniencia de sobrepasar las prácticas de información pública a favor de una “participación ciudadana” cuyo significado, sin embargo, está lejos de ser unánime. En la misma línea, se multiplican las experiencias y los formatos de acción cuya dimensión innovadora se centra en la involucración directa – y, sobre todo, escenificada – de “los habitantes” o “los ciudadanos” en alguna de las fases de la definición de planes y proyectos. La sociología radical ha denunciado su carácter legitimatorio (Garnier, 2011) pero también fuera de las corrientes radicales se reconoce que las más de las veces se trata de una consigna lanzada a los habitantes en relación con las fases finales –cuando no directamente tras el fin- de un largo proceso de decisión (Faburel, 2013).

El texto que sigue pretende contribuir a este debate desde una perspectiva diversa, al tiempo cualitativa y urbanística, encuadrada en el periodo de los cuarenta últimos años de democracia representativa en España. Concretamente, propone observar, desde la perspectiva de los vecinos organizados, algunos cambios en las relaciones entre militantismo vecinal y gestión de la rehabilitación de barrios periféricos de vivienda popular en dos momentos históricos caracterizados por un relativo florecimiento, en nuestro país, de los discursos y prácticas en torno a la rehabilitación urbana: el primero tiene epicentro en el periodo de gobierno de los llamados “primeros ayuntamientos democráticos” (1979) y el segundo, desde mediados de la década de 1990, aparece caracterizado por la emergencia del concepto “regeneración urbana integrada” auspiciado por la Unión Europea. Con apoyo en algunos trabajos previos sobre la historia y memoria de la rehabilitación urbana en Valladolid (España), y en una serie de historias de vida de militantes de las asociaciones de vecinos recogidas entre 2006 y 2013, en el curso de diferentes trabajos y colaboraciones mantenidas con dichas organizaciones, se contextualizarán y se confrontarán los relatos de militantes vecinales en torno a ambos momentos, a fin no sólo de indagar el sentido que le asignan hoy a la “participación” en urbanismo tal y como es impulsada desde los diferentes niveles de gobierno, desde el local (municipal) al global (esto es, comunitario: UE), sino también de valorarlo de manera relativa.

No interesa constatar la emergencia contemporánea de un “urbanismo participativo” más o menos en fase con la difusión omnímoda de la “democracia participativa” y la “gobernanza urbana”, sino observar sobre un caso concreto, Valladolid y, dentro de ella, el Barrio España, qué significados construyen los militantes

vecinales en torno a uno y otro momentos de rehabilitación y, en última instancia, el valor relativo que asignan a su experiencia del “urbanismo participativo”.

La perspectiva del asociacionismo vecinal más beligerante en materia de urbanismo se identifica aquí con el derecho a la ciudad, siguiendo un discurso de 1967 del propio Henri Lefebvre recogido por Garnier (2011):

“Me parece que lo importante es la intervención de los interesados. No digo ‘participación’. Hay también un mito de la participación. Pero hasta que no haya en las cuestiones de urbanismo la intervención directa, violenta, si hace falta, de los interesados, y hasta que no haya posibilidad de autogestión a escala de las comunidades locales urbanas, hasta que no haya tendencias a la autogestión, hasta que los interesados no tomen la palabra para decir, no solamente lo que necesitan, sino también lo que desean, lo que quieren, lo que exigen, hasta que ellos no den cuenta permanente de su experiencia del habitar a los que se estiman expertos, nos faltará un dato esencial para la resolución del problema urbano. Y, desgraciadamente, se tiende siempre a prescindir de la intervención de los interesados”

En las páginas que siguen veremos cómo las asociaciones de vecinos de Valladolid se revelan como organizaciones sociales nacidas precisamente como “interesados” en el urbanismo y para intervenir sobre él, y que su interés y su acción en este campo se ha mantenido desde la década de 1970 hasta hoy, si bien, como veremos, su capacidad de gestión ha ido disminuyendo, una merma a la que puede haber contribuido, al menos en parte y aunque a priori pueda resultar paradójico, su involucración en procesos de urbanismo participativo.

2. El urbanismo vallisoletano, origen y conquista de las luchas vecinales de las décadas de 1970-1980

El contexto general de España en torno a las décadas de 1960 y 1970 suele esquematizarse como una etapa de la dictadura de Franco marcada por el acceso a los órganos de decisión de una tecnocracia “liberal” que cambia la política económica mediante la apertura a los capitales exteriores y una disciplina económica ortodoxa, al tiempo que promueve la industrialización y orienta la inversión pública mediante planes de desarrollo. Es entonces cuando el “éxodo rural” dispara el crecimiento demográfico y espacial de las ciudades, y también cuando surge alguna actividad política clandestina de oposición al régimen al amparo de las primeras luchas sindicales.

En Valladolid, a partir de la década de 1950 y sobre la vetusta pero relevante base de los talleres generales ferroviarios, y con un neto apoyo estatal a partir de 1964 (“polo de desarrollo”), se fue creando un pujante sector industrial -fundamentalmente metalúrgico y automovilístico- que trajo tras de sí una enorme migración campo-ciudad. La intensa corriente inmigratoria que acompañó al largo periodo de expansión económica de 1960-1974 y, ligado a ella, el fuerte crecimiento vegetativo hicieron que la ciudad pasase de 119.499 a 320.281 habitantes censados entre 1950 y 1980. Los contingentes de inmigrantes procedían en su mayor parte de áreas rurales de la provincia de Valladolid y de otras provincias castellanas y leonesas cercanas (principalmente Palencia, Zamora y León). Esta población, que tenía, en general, unos niveles de instrucción y cualificación profesional muy bajos, proveyó la mano de obra que el desarrollo industrial demandaba y formó amplias capas de proletariado urbano (García Fernández, 1974; Pastor Antolín, 1992).

El planeamiento urbanístico de Valladolid vigente entre 1945 y 1984, elaborado y aprobado bajo el régimen dictatorial, se caracteriza por la inoperancia de sus previsiones de carácter social (equipamiento público, espacios libres) y su adaptación y convergencia con los intereses inmobiliarios más voraces. Esto, sumado a la permisividad o complicidad de los organismos de gestión urbanística, jugaría un papel fundamental en la construcción de lo que el activismo vecinal ha definido insistentemente como el “desastre” o “caos” urbanístico de Valladolid (Calderón, 1992; García Cuesta, 2000).

En estas condiciones, el fuerte crecimiento demográfico produjo una crisis de vivienda de grandes proporciones que encontrará tres vías principales de salida, todas ellas estrechamente vinculadas a la definición del contenido social de la periferia de Valladolid (Álvarez Mora, 2005): una parte encontró salida

en las urbanizaciones marginales que se construyeron en localizaciones separadas y alejadas de la ciudad preexistente, totalmente desprovistas de cualquier tipo de dotación urbanística; otra parte se canalizó hacia los barrios de promoción pública que, en general, disponían de cierta calidad urbana (infraestructuras, equipamientos educativos, culturales o religiosos y espacios libres y cuya localización siguió el sentido marcado por los procesos marginales; y en tercer lugar, más tardíamente pero de forma masiva, realizando lo que Álvarez Mora define como “rentas de posición periféricas”, se formaron unas nuevas o renovadas áreas residenciales, compactas e infra dotadas, edificadas por promotores inmobiliarios privados con el apoyo de una política estatal de vivienda basada en la “ayuda a la piedra” y bajo una normativa urbanística muy laxa y un control público poco interesado en limitar los abusos de la especulación inmobiliaria.

Las condiciones de vida obrera en Valladolid, especialmente en las urbanizaciones marginales y en los barrios de vivienda masiva de promoción privada, estuvieron marcadas desde los orígenes de éstos por la penuria y la precariedad de estos paisajes residenciales típicamente obreros. Eran características comunes el déficit -en ocasiones mera inexistencia- de servicios urbanos (en todos los casos, un servicio de limpieza muy insuficiente y, de forma bastante extendida, déficit infraestructural de abastecimiento de agua, saneamiento, alumbrado público y pavimentado de las vías públicas), la gravísima escasez de equipamientos docentes, sanitarios, culturales y asistenciales, la práctica inexistencia de espacios libres y unos bajos niveles de calidad constructiva y de confort en las viviendas (niveles que eran ínfimos cuando se trataba de viviendas ilegales o marginales) (García Fernández, 1974).

La primera forma que adquiere la relación entre las condiciones físicas del espacio urbano y las asociaciones vecinales en Valladolid (pero también en otras muchas ciudades españolas) se produce en los primeros años de la década de 1970 y tiene un carácter netamente causal: las pésimas condiciones de vida en las áreas de vivienda obrera desencadenaron la auto-organización de los vecinos. La problemática estaba vinculada en su mayor parte a las enormes deficiencias de urbanización -tanto primaria (infraestructuras, accesos) como secundaria (equipamientos, espacios libres)- y ambientales (suciedad y abandono, ratas, degradación de riberas) y a la pésima gestión urbanística. De hecho, tal como ha sido señalado para el caso madrileño (Castells, 1977), se puede establecer una relación entre las características de las asociaciones de vecinos (en particular, la orientación de su acción) y las contradicciones urbanas derivadas en cada barrio de su particular proceso de formación urbana.

Las actividades de las asociaciones se dirigieron inicialmente hacia las reivindicaciones en materia de urbanismo y vivienda, pero también a apoyar demandas políticas (democracia, amnistía política, enseñanza pública...) y a cubrir algunas necesidades sentidas en los barrios y no cubiertas por las administraciones públicas (actividades culturales, fiestas, servicios de asesoramiento...). Además, durante este periodo, por su carácter de organizaciones legales, su legitimidad reivindicativa y su nivel de conciencia política, las asociaciones de vecinos se nutrieron en buena parte de militantes clandestinos de izquierda, particularmente comunistas y socialistas (Partido Comunista de España, Partido de los Trabajadores de España, Partido Socialista Obrero Español, Bandera Roja, Movimiento Comunista, etc.), lo que explicaría en parte la sorprendente capacidad de organización en barrios poblados mayoritariamente por emigrantes rurales con una significativa tasa de analfabetismo funcional.

En síntesis, podría hablarse de un primer momento, en torno a 1970-1976 caracterizado por la conversión de los vecinos en sujetos políticos y la organización de las asociaciones como respuesta a algunos problemas, tan graves como concretos, de origen urbanístico: infraestructuras, medio ambiente, espacios libres, equipamientos (sobre todo educativos) y vivienda. El papel de las asociaciones vecinales es, en ese tiempo, de resistencia a las condiciones impuestas por la connivencia entre poder político y económico inmobiliario, de toma de conciencia política y de reivindicación de mejoras urbanísticas e indirectamente de libertades democráticas.

El final de este periodo se inaugura con la muerte del dictador (1975) y está marcado por la promulgación de la Ley 21/1976, de 14 de junio, de asociaciones políticas, que tendrá el objetivo de “regular el derecho de asociación política con criterios amplios y flexibles” -según su propio preámbulo-, así como por las elecciones generales de junio de 1977 y los comicios municipales de 1979. Para las asociaciones de vecinos fue un tiempo crucial. En torno a 1975-1977, el número de asociaciones de éstas registradas en Valladolid

pasó de cinco a doce, aunque, con la legalización de los sindicatos de clase y de los partidos políticos de izquierda, asistieron a la pérdida de un buen número de sus socios más activos, que reorientaron sus esfuerzos hacia esas organizaciones. Por otro lado, con la creación de los nuevos ayuntamientos, se produjo un cierto cuestionamiento general del sentido de la propia existencia de las organizaciones vecinales en una democracia representativa e incluso se registraron algunos intentos claros de instrumentalización lanzados desde los partidos de izquierda.ⁱ

Durante los años siguientes, las organizaciones vecinales de Valladolid fueron conquistando un papel distinto: además de seguir denunciando los problemas de los barrios, también formularon propuestas de transformación y ejercieron una influencia directa y decisiva en la acción municipal sobre los barrios. En este nuevo equilibrio de fuerzas, bajo el impulso de la presión popular y a través de la negociación directa entre movimiento vecinal y Ayuntamiento, a pesar de la coyuntura económica e inmobiliaria convertida en recesiva en la década de 1980, se generalizaron en los barrios algunos de los cambios urbanísticos más importantes habidos desde su creación, al tiempo que la acción vecinal se ejercería también sobre los nuevos instrumentos de ordenación urbana y, en particular, la Revisión y adaptación Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que finalmente sería aprobado en 1984 (Castrillo y Santos, 2008).

Así pues, el Ayuntamiento de Valladolid dio en esos años una cabida importante aunque informal a la participación de las organizaciones sociales en el gobierno de la ciudad y realizó una gran inversión de fondos públicos para un “urbanismo de urgencia” consistente básicamente en dotar de una mediana calidad infraestructural y de equipamientos a muchos barrios. Algunos dirigentes vecinales aprecian en sus relatos de la época que el Ayuntamiento apoyó el asociacionismo de barrio “sin intentar domesticarlo”. Sin embargo, también tienen lugar en esta época ciertos procesos de institucionalización del asociacionismo, entre ellos, la creación de los Consejos Sociales, sobre los que volveremos más adelante (Castrillo y Santos, 2008).

En la (gozosa) memoria vecinal de la época, el ambiente se describe como conflictivo frente a un Ayuntamiento que, no obstante, se muestra abierto a sus reivindicaciones y propuestas.

“Les dimos muchos palos pero un día montábamos una manifestación y al día siguiente estábamos sentados en una mesa en el Ayuntamiento dialogando tranquilamente [...] No nos casamos con ellos”.ⁱⁱ

No obstante, también señalan que, contradiciendo ese aparente reconocimiento, los gobiernos municipales socialistas nunca crearon cauces estables y suficientes para una verdadera participación de las asociaciones de vecinos en la política urbanística municipal.

En síntesis, las relaciones descritas para este periodo se podrían sintetizar bajo la noción de una “cooperación conflictiva” que sobrepasó las metas relacionadas con las infraestructuras de urbanización básicas para centrarse decididamente en la transformación del espacio urbano barrial (Castrillo y Santos, 2008). Gonzalo Morell (2013, pp.185-226) evidencia sin lugar a dudas la apropiación que el movimiento vecinal hizo de esos cambios hasta 1986, proporcionando numerosas muestras del tono épico con que los militantes relatan sus logros.

3. La inflexión de los años 1990: URBAN, primera experiencia de “urbanismo participativo” en Valladolid

Las relaciones entre el urbanismo y el movimiento vecinal asisten a una nueva etapaⁱⁱⁱ que se abriría en Valladolid hacia mediados de la década de 1990, si bien Bonet (2012) ha identificado el inicio de este proceso de institucionalización a escala de todo el país con la segunda legislatura de los “ayuntamientos democráticos” (1983-1987), con una inflexión hacia 2000 en el sentido de una “racionalización de la participación ciudadana”. El nuevo momento se caracteriza, en general, por una cierta crisis en las asociaciones de vecinos y un relativo enlentecimiento de la transformación urbanística de los barrios. Convergen en esta inflexión, además, un nuevo ciclo económico e inmobiliario fuertemente alcista, y una nueva generación de planes urbanos, impelida por importantes cambios en el marco legal del Estado (Castrillo y Santos, 2008).

En Valladolid, con las elecciones municipales de 1995, el poder local pasará a manos del Partido Popular (conservador) que adoptará, en relación con la participación ciudadana, una posición de tipo “normativista” (Martí, 2005). El “urbanismo de urgencia” **acaba en este periodo** y, entre 1995 y 1999, la política urbanística municipal comenzará a caracterizarse por los proyectos de cualificación de los espacios públicos centrales y por el fomento del crecimiento urbano sobre nuevo suelo.

En el urbanismo de los barrios, destacan nuevas iniciativas del gobierno conservador - como el “Estudio para la remodelación de los barrios de Pajarillos y Rondilla” (2002)- junto al desarrollo de otras “heredadas” de la corporación precedente. Entre éstos destaca, por su carácter innovador y “participativo”, y por la envergadura de su presupuesto, el “Programa URBAN Valladolid” desarrollado sobre los barrios España, San Pedro Regalado, y norte de Rondilla. Este texto se centra en la experiencia sobre el primero, donde, a juicio de los expertos involucrados, las condiciones eran absolutamente excepcionales^{iv} y donde urbanismo y participación tuvieron una integración menor que en los otros barrios afectados, especialmente San Pedro Regalado^v. El Barrio España reviste, pues, un carácter extremo en relación con la construcción de significados en torno a URBAN.

El Barrio España (Imagen 1) (2.800 habitantes a 2012, menos de un 1% de la población del municipio) tiene su origen en un suburbio marginal crecido al Norte de la ciudad entre 1915 y 1940, aproximadamente, y, desde la década de 1990, es uno de los “barrios vulnerables” identificados por el gobierno de España. Pese a sus cambios y evoluciones, el bajo perfil social de la población es una constante histórica del barrio que ha propiciado que éste haya sido objeto de intensa atención por parte de los organismos, asociaciones y servicios públicos de acción social desde la década de 1960. La asociación de vecinos “Unión Esgueva”, se creó en 1977, en el momento de auge del movimiento, y el Consejo social^{vi} –el primero de su género en Valladolid- en 1990^{vii}. En términos urbanísticos, el barrio ha sido el objeto específico de varios planes (Calderón y Pastor, 1994), si bien el que constituye la referencia insoslayable desde 1986 es el Plan especial de reforma interior (PERI), cuyas determinaciones en relación con las modificaciones de la trama urbana y los usos del suelo, en general, han sido asumidas por los PGOU sucesivos pero sólo realizadas en una pequeña parte, lo que expresa bien la extrema lentitud en la realización de las transformaciones planificadas.



Imagen 1 - Vista aérea actual del Barrio España y San Pedro Regalado.

La crisis social que atravesaba el Barrio España en torno a 1990 (Calderón y Pastor, 1994) y la existencia previa de la estructura de participación que era el Consejo Social de Barrio España-San Pedro Regalado parecen haber sido dos factores determinantes^{viii} para que el Ayuntamiento de Valladolid –gobernado por el PSOE- presentase su candidatura a la Iniciativa Comunitaria URBAN^{ix}, que será aprobada en 1996 con una

dotación de más de 13,5 millones de euros para la intervención en los dos barrios^x en un periodo de cuatro años (García Fernández, 2000, pp.242-245), con otro partido al frente del gobierno local (PP).

El proyecto, entre cuyos objetivos figuraba la “dinamización del tejido asociativo local”, se articulaba sobre tres ejes (urbanismo y medio ambiente; empleo y actividad económica; ámbito socio-cultural y educativo) y se apoyaba en una estructura “participativa” de gestión, todo ello en sintonía con la perspectiva de gobernanza e intersectorialidad que presidía las preconizaciones de la UE en materia de regeneración urbana integrada. El “comité de participación” previsto estaba formado por seis miembros: dos representantes del Ayuntamiento, uno del órgano de gestión (nombrado por el Ayuntamiento), un representante del Consejo social por cada uno de los dos barrios y un “representante de empresas privadas” (finalmente, la Cámara de comercio e industria de Valladolid) (Ayuntamiento de Valladolid [1995])^{xi}.

Según todos los agentes entrevistados, el “discutido Plan Urban” (García Fernández) sólo produjo resultados apreciables y duraderos en el primero de los ejes (urbanismo y medio ambiente) (Imagen 2), si bien las valoraciones que cada uno de ellos hace de esos resultados son distintas. Por otro lado, se ha insistido en el malestar que el desarrollo del proyecto fue produciendo entre algunos habitantes del barrio (García Fernández, 2000), lo que a priori podría parecer contradictorio con el hecho de su “gestión participativa”.

Márgenes del Esgueva en el Barrio España



Zona de viviendas expropiadas.



Nuevo puente sobre el Esgueva.
Acceso a Serranía de Ronda

Imagen 2 - Antes y después del Proyecto URBAN. Fuente: Ayuntamiento de Valladolid 2002: 7

La memoria de URBAN Valladolid, elaborada por el Ayuntamiento y fechada a 31 de diciembre de 2001, resaltaba (Ayuntamiento de Valladolid, 2001, p.4):

“Se ha desarrollado una inversión pública que ya está movilizando la inversión privada, no contraria a los intereses de los vecinos de siempre [sic]. Aunque URBAN no realiza inversiones en viviendas, los vecinos se ven indirectamente beneficiados por la revalorización de sus propiedades (el índice de propiedad de las viviendas es muy alto)”.

Más adelante, recoge los resultados de una encuesta hecha en 1999 entre los vecinos del barrio: sólo “un 44% dice que se ha beneficiado o participado en alguna iniciativa”, de ellos el 62% las calificaban de “satisfactorias o muy satisfactorias”. En cuanto a la labor general de URBAN, “la valoración media es de 5,8” (Ayuntamiento de Valladolid 2001: 5).

Si nos centramos únicamente en el eje reconocido unánimemente como más efectivo, el urbanístico, la entrevista realizada a algunos miembros de la asociación (entre ellos, el presidente en el momento de URBAN)^{xiii} revela una falta de apropiación casi absoluta de un proyecto que, en términos generales, y pese a su enorme presupuesto, algunos definen, en un arrebato, como “una inutilidad”. La “batalla de los vecinos” era que “las subvenciones y los contratos beneficiaran a la gente del barrio” y, concretamente, en urbanismo, “reivindicar algo más allá de la intervención en los bordes del barrio”, esto es, de lo que, en su percepción, capitalizó el esfuerzo de transformación física de URBAN (reurbanización de dos vías de borde y acondicionamiento del entorno de los dos cursos de agua en el perímetro del barrio) y que ellos distinguen de

la reurbanización de las calles al interior del barrio (“lo hizo el Ayuntamiento a su cargo, no URBAN, y lo hizo con [el concejal de urbanismo] Sumillera, negociando con la asociación” y del “Barrio del color” (Imagen 3) (“Lo de Gabarrón: 71 millones de pesetas aparte del URBAN, pagadas por el Ayuntamiento”)^{xiii}. Las cantidades para obras “en el barrio” aportadas por el Ayuntamiento a mayores del enorme presupuesto comunitario y en el mismo periodo de desarrollo de URBAN son presentadas como pruebas de evidencia de una mala gestión.



Imagen 3 - El “Barrio del color” en junio de 2013. Foto: María Castrillo.

Dentro de esta concepción de mala gestión, se engloba la crítica a la participación:

“El Ayuntamiento no entendió que tenía que compartir las decisiones de inversión de URBAN, que proponía el gerente pero que tenía que consensuar con el Consejo social (...) En algunas cosas pudo intervenir el Consejo social (como las duchas del colegio público Natividad Álvarez Chacón). Las cosas gordas -qué tipo de subvención se da, condiciones de contratos, actuaciones urbanísticas...- eran cosas más suyas, venían muy dadas; por ejemplo, lo del Esgueva: nos pedían la opinión”^{xiv}

En los relatos de otros agentes participantes en la misma operación es común el reconocimiento del malestar de la asociación vecinal, si bien los factores explicativos que se aportan son diferentes. Algunos refieren la inadecuación del modelo operacional de URBAN a los objetivos expresados por el programa o interpretados por los representantes sociales en el órgano de participación:

“URBAN es un mecanismo un poco ‘perverso’ (...) Pretende ser más que urbanístico (...) pero, por otro lado, tampoco es un programa exquisitamente social (...) No se refiere tanto a programas sociales como a programas de formación (...) No se refiere tanto a una actividad [acción] integral del medio ambiente sino más bien a la parte ‘adjetiva’, digamos, pero no a la sustantiva... y ello condicionado en parte por el tipo de gastos elegibles en la aportación del Fondo Social Europeo”

“Es un programa que, como todo programa, pretende hacer ver que, gracias a él, hay una transformación y, sin embargo, dado que su horizonte temporal pueden ser de cuatro a seis años -me parece que en éste fueron cinco (...)-, en ese tiempo no se pueden hacer obras de gran calado”.

“Era más la mentalidad proyecto que proceso y, entonces, eso chocaba un poco con la mentalidad del Consejo de barrio, que hubiera ido más despacio pero con cuestiones, digamos, más ‘acumulables’, capitalizables”.^{xv}

Otros sugieren las dificultades y conflictos asociados al modelo de participación:

“una participación muy directiva y poco consensuada, y que por tanto nace desde unos principios participativos un tanto perversos”.

“Si no lo hubiésemos movido [se refiere al ‘barrio’, identificándose con él], el comité de participación se hubiese quedado en un testimonio (...) como otras muchas, que son ficticias. La gente, sí, participa pero participa porque ‘nosotros le decimos que participe’ [tono irónico: se refiere a los poderes

públicos y la administración], ¿vale?, no en lo que ellos tienen necesidad de participar. Y, a lo mejor, se oye lo que se oye y no lo que necesita decir la gente del barrio, sino lo que ‘ellos’ quieren oír. Entonces, ahí sí que es muy importante canalizar esa participación, intentar buscar cauces... intentar hacer llegar lo que la gente piensa, lo que la gente realmente quiere, intentar hacer llegar todo eso... Y ahí sí que nos mostramos como interlocutores dentro de esa participación -ya lo veníamos haciendo con el Consejo social: involucrándonos mucho, generando mucho sentido crítico (...) Nosotros [el equipo de educadores sociales] apostábamos por ese modelo de participación^{xvi}

También hay quien, valorando genéricamente el instrumento de forma positiva pero reconociendo la “mala gestión”, no sólo la achaca a factores locales y coyunturales sino también a aspectos estructurales:

“URBAN fue un logro en el que tuvo mucho que ver la existencia y el funcionamiento de un Consejo Social que era un órgano de participación imperfecto -sin duda- pero que demostró que podía ser muy útil si se gestionaba con buena voluntad, espíritu de entendimiento y colaboración entre el movimiento vecinal y el poder político (algo que desgraciadamente es muy difícil de encontrar en la historia de nuestra inmadura democracia)...^{xvii}”

Por último, es preciso subrayar que el desarrollo del proyecto URBAN es descrito por los vecinos entrevistados como un momento “muy duro” para la asociación. El que desempeñaba entonces el cargo de presidente expresa en particular un enorme desgaste personal debido a las presiones y amenazas que se derivaron de la frustración de las expectativas que URBAN había abierto entre los vecinos. El relato vecinal del proyecto URBAN deja ver un punto de inflexión cuando éste llega a su fin, una crisis profundísima que sólo pudieron resolver con una reconstitución de la asociación^{xviii}.

4. Conclusión: “derecho a la ciudad” vs “participación ciudadana” en la perspectiva de los militantes vecinales de Valladolid

Entendiendo como “interesados” a los vecinos que asumen su capacidad y derecho colectivo en relación con la transformación del espacio y así lo reivindican frente a los poderes públicos, se han confrontado, para dos momentos diferentes, las perspectivas que los militantes vecinales vallisoletanos tienen sobre su capacidad efectiva de decisión en materia de rehabilitación urbana de sus barrios:

- El primer momento, desarrollado *grosso modo* en torno a la década de 1980, se relata como irrupción vecinal efectiva en las decisiones de mejora urbanística de los barrios y en la formación del PGOU de 1984, en particular en su orientación hacia la mejora de los barrios periféricos y el equilibrio del desarrollo urbano de la ciudad.
- El segundo momento se condensa en el desarrollo en el Barrio España de una parte del Programa URBAN (1996-2001), operación de “regeneración urbana integrada”, dotada de medios excepcionales y primera en su género en la ciudad, acometida conforme al imperativo de “participación social” impulsado por las grandes organizaciones internacionales desde la década de 1990. En este caso el relato de algunos miembros de la asociación de vecinos del barrio adquiere tintes de malestar, frustración e, incluso, indignación frente a los procesos “participativos” de toma de decisiones.

La narración que los habitantes interesados por la transformación urbanística de sus barrios hacen de ésta y del papel de sus organizaciones en esos dos momentos nos permite poner de relieve los contrastes del imaginario construido por los destinatarios del urbanismo conscientes de la dimensión política de éste.

En la gestión urbanística de las décadas de, aproximadamente, 1975-1995 los militantes vecinales, teniendo como arma la movilización social, se perciben generalizadamente como agentes activos y efectivos de una mejora real de los barrios; por el contrario, en el Programa URBAN (1995-2001), mediando dispositivos de “participación”, la narración de los vecinos interesados del Barrio España se refiere fundamentalmente a un sentimiento de instrumentalización en unos procesos que consideran dirigidos a revestir de un aspecto democrático decisiones urbanísticas en función de los intereses políticos y económicos de otros agentes urbanos antes que a democratizar la toma de decisiones urbanísticas adaptándola de manera efectiva a los intereses y anhelos expresados y sentidos por el vecindario.

En el relato de los militantes vecinales, la “participación de los interesados” vinculada al “derecho a la ciudad” (LeFebvre), que parece realizada -al menos en cierta medida- en el momento descrito en torno a la década de 1970 y siguientes, se presenta como contradictoria de la “participación ciudadana” practicada en el urbanismo del cambio de siglo en lo que respecta a la capacidad de los habitantes para influir en la transformación urbana conforme a sus intereses y anhelos. Esto resulta consistente con la tesis de Bonet, según la cual,

“aquells mecanismes que opten per una lògica consensual, els actors socials tenen menys capacitat d'impacte en tant l'administració disposa de més recursos per fer prevaldre la seva veu. En canvi, aquells processos on irromp el dissens, la capacitat d'influir dels actors socials és superior” (Bonet, 2011, pp.195-196).

Desde la perspectiva de los vecinos militantes, la irrupción y la invitación en las decisiones de rehabilitación urbana han tenido efectos muy distintos sobre la vida asociativa. En la memoria de los años 1970, el conflicto abierto con los poderes públicos se asocia al crecimiento de las organizaciones vecinales y su potencia política; en la memoria del periodo URBAN, la implicación en el dispositivo participativo parece haber sido, para la asociación de vecinos del barrio, un factor de crisis que le llevó al borde de la desaparición. Estos efectos divergentes observados están en la base de la cuestión: ¿“participación ciudadana” vs “derecho a la ciudad”?

Referencias bibliográficas

Alvarez Mora, Alfonso (2005). *La construcción histórica de Valladolid. Proyecto de ciudad y lógica de clase*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Ayuntamiento de Valladolid (2001). *Memoria URBAN – Valladolid 31-12-2001*. Texto inédito.

Ayuntamiento de Valladolid (1995). *URBAN Barrio España- San Pedro Regalado. Valladolid. España* (Memoria de candidatura a la Iniciativa Comunitaria URBAN). Texto inédito.

Ayuntamiento de Valladolid (2002). *Programa URBAN. Valladolid 1996-2001*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid.

Bonet I Martí Jordi (2012). *El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona* Athenea Digital - 12(1): 15-28 (marzo 2012)

Bonet I Martí Jordi (2011). *Participació ciutadana i polítiques de regeneració urbana al centre històric de Barcelona. Tesi doctoral per a l'obtenció del títol de doctor en Psicologia Social*. Universitat Autònoma de Barcelona, octubre de 2011. Recuperado en 29 de marzo, 2014 en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/82074/jbm1de1.pdf?sequence=1>.

Calderón Basilio y Pastor Luis Jesús (1994). *Conocer el barrio España: un viejo suburbio al norte de Valladolid*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid.

Calderón Calderón, Basilio (1992). *La acelerada y traumática génesis de una nueva ciudad. Valladolid 1960-1980*, In Pastor Antolín, L.J. (et al.) (1992-b).- *Crecimiento y transformación de Valladolid: 1960-1988. Análisis de un proceso complejo y contradictorio*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid.

Castells, Manuel (1977): *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*. Madrid: Siglo Veintiuno de España.

Castrillo María y Santos Luis (2008). *Urbanisme et militantisme de quartier dans les quartiers populaires de Valladolid Spaces et sociétés*, 2008/3 (n° 134), pp. 53 – 66.

Faburel Guillaume (2013). *L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative*. In BIAU, V. & Fenker, M. & Macaire, E. (dir.), *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question*, Cahiers Ramau, n°6. pp. 31-53. Paris: Éd. de la Villette.

Fernández Juan José y Laguna Gerardo (2008). *Los Consejos Sociales de barrio: Una experiencia práctica sobre un modelo de participación compartida*. In *Revista de Educación social*, 11/ene/2008. Recuperado en 29 de marzo 2014 <http://www.eduso.net/res/?b=10&c=94&n=235>

García Cuesta, José Luis (2000): *De la urgencia social al negocio inmobiliario: promoción de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-1992)*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid.

García Fernández, Jesús (1974): *Crecimiento y estructura urbana de Valladolid*. Barcelona: Los libros de la frontera,

García Fernández, Jesús (2000). *Valladolid: de la ciudad a la aglomeración*. Barcelona: Ariel.

Garnier, Jean-Pierre (2011). *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... y con qué derecho?* En *Biblio 3W*, Vol. XVI, nº 909, 5 de febrero de 2011. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado en 29 marzo de 2014 en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-909.htm>.

Gonzalo Morell, Constantino (2012). *El movimiento vecinal como modelador del urbanismo: El caso de Valladolid en la transición y la campaña la ribera es nuestra*. HAOL, Núm. 27, 46-52.

Gonzalo Morell, Constantino (2013). *Democracia y Barrio. El movimiento vecinal en Valladolid (1964-1986)* Valladolid: Universidad de Valladolid.

Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Martí, Joel et al. (2005): *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA / CIMAS.

Pastor Antolín, Luis Jesús (1992). *El proceso inmigratorio vallisoletano (1960 - 1985): factores, dinámica de flujos y estructura socio-profesional*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

Pérez Quintana Vicente y Sánchez León Pablo (eds., 2009) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*. Madrid: Catarata.

Walliser, Andrés (2003): *Participación y ciudad*. Madrid: Instituto Juan March.

ⁱ Entrevista a José Miguel Gutiérrez (9 de octubre de 2006).

ⁱⁱ Idem.

ⁱⁱⁱ Esa etapa quizá se esté cerrando ahora, con la “crisis” que tiene un hito simbólico, en lo tocante a la movilización social, en la gran manifestación de “indignados” del 15 de mayo de 2011.

^{iv} Opinión expresada por Rafael Valdivieso, presidente delegado del Consejo Social de Barrio España y San Pedro Regalado en el momento de preparación de la candidatura y desarrollo del proyecto URBAN Valladolid.

^v Opinión expresada por Santiago Calvo, primer gerente de URBAN Valladolid.

^{vi} Hacia finales de la década de 1980, el gobierno regional, competente en política social, institucionalizaría los Consejos sociales en los que se formaliza la participación de las organizaciones sociales de los barrios en entidades oficiales dependientes de los ayuntamientos y dirigidas a coordinar los servicios sociales a fin de abordar de forma conjunta los problemas sociales y dinamizar la vida socioeconómica de los barrios.

^{vii} Según. Rafael Valdivieso (ver supra), el Consejo social fue creado en febrero de 1990. No obstante, Juan José Fernández y Gerardo Laguna la datan en 1991 (Fernández y Laguna, 2008).

^{viii} Entrevista a Rafael Valdivieso, el 19 de febrero de 2014.

^{ix} URBAN y URBAN II (1994-2006): iniciativas comunitarias cuyo objetivo era fijar las orientaciones de la Comisión de cara a la “regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis” con el fin de fomentar un “desarrollo urbano sostenible”.

^x San Pedro Regalado es una barriada de casas obreras construidas en la década de 1950 y cuya población es aproximadamente un tercio de la del Barrio España.

^{xi} Los autores agradecen a Santiago Calvo (ver supra) su generoso apoyo a la realización de este trabajo, incluido el acceso a dos documentos fundamentales: las memorias de candidatura y de actividades de URBAN Barrio España-San Pedro Regalado, realizadas respectivamente en 1995 y 2001.

^{xii} Entrevista con Francisco Cáceres, Jacinto Aínse, Paquita Jimeno y José Andrés Herranz, 12 de junio de 2013.

^{xiii} Idem.

^{xiv} Idem.

^{xv} Extractos de entrevista con Santiago Calvo, realizada el 18 de febrero de 2014.

^{xvi}Entrevista con Gerardo Laguna, educador social del Centro de acción social de Barrio España y representante del Consejo Social en el comité de participación URBAN, realizada el 24 de febrero de 2014.

^{xvii}Declaraciones de Rafael Valdivieso (ver supra) en reacción al borrador de este texto

^{xviii}Entrevista con Francisco Cáceres, Jacinto Aínse, Paquita Jimeno y José Andrés Herranz, 12 de junio de 2013. A este mismo respecto, el educador social Gerardo Laguna rebajaba la importancia específica de URBAN como causa de esta crisis en la asociación y aludía a que “son cosas que pasan en la vida de las asociaciones: el desgaste propio de todo proceso participativo y más en momentos tan intensos, a nivel asociativo y comunitario, como el que se produjo con el URBAN” (entrevista de 24 de febrero de 2014).