

La gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La Ley de Barrios de la Generalitat de Cataluña.

Marc Martí-Costa (marc.marti@uab.cat)

Jordi Bonet (jordi.bonet@uab.cat)

Miquel Pybus (miquel.pybus@uab.cat)

Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen

Esta comunicación pretende, en el marco de los procesos de gobernanza urbana y la lucha contra la exclusión social urbana, entender las diferencias en los niveles de participación y de integralidad existentes en ocho proyectos de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial. Primeramente se ha realizado un desarrollo conceptual sobre la participación y la integralidad en los procesos de regeneración urbana actuales, así como la estrategia metodológica empleada en la investigación. A continuación, hay una breve introducción de la Ley de Barrios y los elementos novedosos que ésta conlleva respecto las políticas de regeneración urbana implementadas hasta la fecha. Finalmente, se reflexiona sobre los factores que nos permiten explicar a) las diferencias en las características y la incidencia de la participación ciudadana; b) los diferentes niveles de integralidad de los diferentes proyectos de intervención y c) las interrelaciones entre participación e integralidad.

Palabras clave: Ley de Barrios, gobernanza, regeneración urbana, participación, integralidad

1. Introducción

Las desigualdades sociales y su reflejo en la distribución de funciones y de colectivos en el territorio urbano no es una novedad. Sin embargo, en los últimos años el interés social y político por este fenómeno ha ido en aumento. En Cataluña, el interés político para dar respuesta a las problemáticas sociales y urbanas de los territorios más desfavorecidos se ha materializado con la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial,

Dos ideas parecen coger fuerza entorno a la intervención de la administración pública en estas zonas. La primera es que los procesos de transformación del capitalismo

adelantado han intensificado las desigualdades sociourbanas y han transformado su naturaleza. Y de esta transformación deriva la segunda idea: frente esta nueva realidad, son necesarios nuevos enfoques e instrumentos de política pública que permitan abordar el problema de la exclusión social urbana en general y de las zonas desfavorecidas en particular.

En esta comunicación estudiamos cómo se aborda la participación y la integralidad en ocho proyectos integrales en el marco de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial mediante del análisis de ocho casos de estudio: La Mariola de Lleida, el Distrito II de Terrassa, el barrio de l'Erm de Manlleu, el barrio viejo de Ripoll, el centro histórico de Olot, Can Folguera de Sta Perpètua de la Mogoda, Camp Clar de Tarragona y St. Pere i Sta. Catarina de Barcelona.

La Ley de Barrios aprobada por el Parlamento de Cataluña pretende abordar estas nuevas realidad desiguales mediante nuevos instrumentos de regeneración urbana que, entre otras cuestiones, destacan por a) enfatizar la naturaleza integral de las intervenciones de regeneración urbana que combinan las políticas de naturaleza urbanística con las políticas económicas, ambientales y sociales a través de planes integrales; y b) promover la elaboración participada de los mencionados planes integrales

Así pues, esta comunicación pretende, en el marco de los procesos de gobernanza urbana, entender las diferencias en los niveles de participación y de integralidad existentes en ocho proyectos de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial. Primeramente se ha realizado un desarrollo conceptual sobre la participación y la integralidad en los procesos de regeneración urbana actuales, así como la estrategia metodológica empleada en la investigación. A continuación, hay una breve introducción de la Ley de Barrios y los elementos novedosos que ésta conlleva respecto las políticas de regeneración urbana implementadas hasta la fecha. Finalmente, se reflexiona sobre los factores que nos permiten explicar a) las diferencias en las características y la incidencia de la participación ciudadana; b) los diferentes niveles de integralidad de los diferentes proyectos de intervención y c) las interrelaciones entre participación e integralidad.

2. Las políticas de regeneración en barrios desfavorecidos

En los últimos 30 años hemos asistido a cambios importantes en los objetivos y en las formas de las políticas de regeneración urbana en Europa. El descrédito del urbanismo funcionalista, la reestructuración económica de los años 70, las nuevas fracturas sociales, el triunfo del discurso neoliberal a los años 80, combinado con la creciente competitividad interurbana global a los años 90, han dado lugar a un nuevo enfoque en las políticas urbanas actuales. Este cambio se focaliza en una mayor preocupación por

la competitividad de los territorios y las ciudades en detrimento de las cuestiones vinculadas al bienestar de las personas (Andersen, 2001: 238).

Este proceso ha ido acompañado también por un cambio en las formas de gobierno, es decir, el paso del gobierno a la gobernanza, dónde el monopolio de los gobiernos centrales deja paso a la presencia e influencia de nuevos actores privados, así como el creciente liderazgo de los gobiernos locales. Desde los años 80 el capital privado tiene un peso importante como motor de la transformación en estas nuevas políticas en Europa, sin embargo, en la última década se ha puesto también el énfasis en la implicación de los habitantes y de organizaciones de la sociedad civil (capital social) en el desarrollo de estas políticas. Un fuerte impulso se da a esta orientación con el primer programa URBAN el año 1994, momento en que la política urbana pasa a ser también un tema relevante en la política europea. Tal como señala Andersen (2001: 235), hay claras similitudes en como los gobiernos centrales y regionales de Europa intentan redirigir las "nuevas" problemáticas urbanas: "Firstly, the new approach to urban policy is based on a different organizational concept, i.e. networks that involve public authorities, private business and citizens. Secondly, the new approach to urban policy often includes a targeted approach, e.g. a spatially defined field of action. Thirdly, the operation of the new approach is mostly based on cross-sectorial operation".

Aunque la intervención específica en barrios tampoco es nueva (la tradición hacia la creación de áreas descentralizadas tiene un largo recorrido), en la última década los programas focalizados en territorios parecen haber ganado protagonismo por su capacidad de contrarrestar las dinámicas multidimensionales de los procesos de exclusión social actuales. Se cree que las especificidades territoriales de las problemáticas sociales requieren políticas urbanas con agendas e instrumentos también específicos. Al mismo tiempo, los rendimientos políticos de estas políticas son mucho más elevados que los de las políticas universales, ya que los resultados pueden ser visibles en un periodo relativamente corto de tiempo. Finalmente, la delimitación de un territorio concreto de actuación es visto como un marco óptimo para la creación de sinergias entre diferentes administraciones, actores privados, comunitarios y del tercer sector (Andersen, 2001; Andersen y Van Kempen, 2001).

2.1 De políticas sectoriales a la integralidad de la política

Cuando las políticas de regeneración urbana se centran en un área específica, normalmente supone pasar de una suma de perspectivas sectoriales a una visión integrada de todas las políticas que se suceden en el territorio. Dado que los problemas de los barrios desfavorecidos son múltiples, las soluciones también lo tienen que ser. A la vez, cada problema tiene diferentes dimensiones (por ejemplo, el desempleo puede estar relacionado con el estatus legal de los residentes, o bien con su formación, que al mismo tiempo afecta a la capacidad adquisitiva y de rebote a la capacidad de mantenimiento de los edificios). El carácter integral de estos programas se refiere a la diversidad de medidas adoptadas (sociales, económicas, físicas, medioambientales, etc.), así como a la variedad de agentes públicos, privados, del tercer sector y organizaciones comunitarias.

Normalmente este nuevo enfoque requiere pasar de unas formas jerárquicas, centralizadas y burocráticas de hacer políticas hacia modelos más horizontales, descentralizados y basados en las confianzas y las complicidades entre una pluralidad de actores. Es el que se conoce como gobierno en red, donde la participación de los diferentes actores está basada en el interés mutuo, el intercambio de recursos y el compromiso hacia objetivos compartidos, aunque las relaciones entre los actores acostumbran a ser desiguales. La idea es que se actúe desde una visión integral del área de intervención para coordinar las diferentes políticas sectoriales en una misma dirección, aprovechando sinergias entre conocimientos diversos y actuaciones múltiples con el fin de ser más eficientes con los recursos y más eficaces en los resultados.

Las visiones integrales, si quieren ser más que un catálogo de actuaciones en ámbitos diferentes, requieren un importante cambio en el funcionamiento de las administraciones públicas, habituadas a las lógicas sectoriales, hacia procesos más cooperativos tanto entre administraciones (cooperación vertical) como entre departamentos de una misma administración (cooperación horizontal), así como una cooperación multinivel entre diferentes administraciones; tipo de cooperación que a pesar de ser necesaria, no deja de ser conflictiva (Regenera, 2007). Arquitectos, ingenieros y departamentos de urbanismo han tenido tradicionalmente un fuerte control sobre las políticas de regeneración urbana, por lo que se generan resistencias técnicas y políticas al tener que compartir el poder de decisión en equipos pluridisciplinarios de diagnóstico, planificación y actuación. En este contexto, la existencia de políticos y técnicos capaces de liderar, innovar y superar las divisiones en beneficio de los resultados del proyecto integral es una de las claves del éxito de los proyectos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, en esta investigación hemos diseccionado el análisis de la integralidad en tres conceptos: multidimensionalidad, cooperación multinivel y transversalidad. En la siguiente tabla resumimos los indicadores utilizados y las técnicas de investigación.

- Multidimensionalidad: Con este concepto nos referimos a la presencia de múltiples ámbitos en el diagnóstico, diseño y la implementación de la política. En este sentido, una política es más o menos multidimensional según el abanico más o menos extenso de ámbitos sobre los cuales van dirigidas las acciones concretas, sean sociales, económicas, urbanísticas, medioambientales o de otro tipo. También se ha tenido en cuenta no sólo el número de ámbitos sobre los cuales se interviene, sino también el peso relativo de cada uno de ellos en relación en los otros ámbitos de intervención.
- Cooperación multinivel: Hace referencia a la coherencia y las formas de coordinación entre diferentes programas, actuaciones o políticas que son impulsadas por diferentes administraciones (estatales, autonómicas, provinciales, locales) en una misma área de intervención urbana. En esta investigación, sin embargo, sólo nos centraremos en registrar la ausencia o presencia y el contenido de aquellas políticas que explícitamente tienen una relación formal con los proyectos de la Ley de Barrios, dejando de lado, dadas las limitaciones del estudio,

si aquéllas que no mantienen una relación formal tienen una coordinación y una coherencia con los PII.

- Transversalidad: Entendida como una forma de dirección y gestión técnica-política que intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar cuestiones, visiones, enfoques, problemas, objetivos, etc. a la tarea de la organización que no encajan en una sola de sus estructuras organizativas verticales. Intenta también, que todas estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común sin que sea objetivo específico de ninguna de éstas en particular. La transversalidad incluye la coordinación intraadministrativa u horizontal, pero va más allá en el sentido que asigna nuevas líneas de trabajo que no estaban asignadas verticalmente. .

Análisis de la integralidad de los Programas Integrales según las dimensiones de estudio

Dimensiones	Técnicas	Indicadores
TRANSVER-SALIDAD	Análisis de los PII Entrevistas Análisis documentos de proceso Observación	Existencia de una comisión técnica Implicaciones de las diferentes áreas del Ayuntamiento (¿Cuáles? ¿En qué momentos? ¿Con qué recursos?) Principales áreas responsables del Plan Integral
COOPERACIÓN MULTINIVEL	Análisis del PII Entrevistas Análisis documentos de proceso Observación	Número de reuniones del ayuntamiento con otras administraciones y contenido de las mismas. Implicación de otras administraciones en programas concretos
MULTIDIMENSIONALIDAD	Análisis del PII Entrevistas Análisis documentos de proceso Observación	Número de proyectos, peso presupuestario y recursos humanos asignados a cada una de las áreas del ayuntamiento para el desarrollo del programa integral

Fuente: elaboración propia

2.2 ¿De ciudadanos activos a protagonistas de la regeneración?

La importancia de involucrar la población en los intentos de mejorar su propio barrio ha sido reconocida desde hace mucho tiempo. En los últimos años, sin embargo, se ha generado un enorme consenso sobre el valor y los beneficios potenciales de una mayor involucración de la ciudadanía en los procesos de regeneración urbana, hecho que nunca antes había sido tanto fuerte (Burton, 2003). Progresivamente hay un cambio en la concepción del rol de los ciudadanos en las políticas públicas: de la visión paternalista del estado del bienestar donde los ciudadanos son votantes pasivos, contribuyentes o simples administrados y destinatarios de las políticas asistenciales, toma fuerza la visión de un ciudadano activo y corresponsable de las decisiones públicas. Esta nueva visión, ha tenido un gran apoyo político desde las diferentes ideologías políticas, ya que desde visiones liberales significa descargar de responsabilidad al Estado y desde visiones progresistas, dar más poder a los ciudadanos.

La participación ciudadana es considerada como una manera de mejorar la calidad de los proyectos (incorporando los saberes ciudadanos y teniendo en cuenta las demandas y las necesidades de la población), a la vez que se entiende como una forma de mejorar la corresponsabilización de los habitantes con su hábitat más cercano generando o reforzando una identidad común. Con este objetivo, en aquellos barrios más desfavorecidos, se han desarrollado toda una nueva generación de políticas basadas en la propia comunidad (de desarrollo comunitario) con el fin de fortalecerla, generar cohesión social y finalmente, hacerla partícipe de la toma de decisiones públicas. Por desarrollo comunitario se entiende el proceso de modificación y mejora de una comunidad local en situación de subdesarrollo o de insuficiente utilización de los recursos disponibles, que se lleva a cabo por los propios miembros (Marchioni, 1969). El concepto central de estas políticas es el de “empoderamiento”, que permite a la comunidad dominar suficientes recursos materiales, sociales, culturales y simbólicos para devenir protagonistas en el *policy process*. Eso incluye las siguientes dimensiones (Andersen y van Kempen, 2003: 81): a) Identidad, la construcción de una identidad basada en el entendimiento mutuo entre los desempoderados; b) Políticas, la competencia de participar y actuar en beneficio propio en el sistema político y c) Instituciones, el establecimiento de nuevas instituciones y la focalización de las existentes en la comunidad.

Uno de los aspectos más importantes en este proceso de empoderamiento, reside en la creación de capital social. Especialmente desde las aportaciones de Putnam, el capital social se ha insertado en la agenda académica y política convirtiéndose en uno de los ingredientes claves de generación de cohesión social y en la mejora del rendimiento de las políticas en terrenos como la educación, la salud, en las políticas de ocupación, la seguridad ciudadana e incluso para mejorar el propio funcionamiento de la democracia. Putnam define el capital social como “features of social organization such networks, norms and trust that facilitate co-ordination and co-operation for mutual benefit. Social capital enhances the benefits in physical and human capital” (Putnam, 1993: 35).

Más allá de confianza y de normas compartidas, es importante que la configuración de las redes comunitarias implique una redistribución de poder entre técnicos, políticos y

ciudadanos que actúan y habitan en los barrios, lo que implica el establecimiento de nuevas instituciones y mecanismos con el fin de elaborar e implementar las políticas. En este sentido, más allá de la promoción del asociacionismo (*bonding social capital*), muchas de las políticas comunitarias incluidas en los programas de regeneración van encaminadas a facilitar la generación de capital social relacional (*bridging social capital*) y capital social escala (*linking social capital*). A continuación, detallamos las características asociadas a cada tipo de capital social:

- Capital social de vínculo (*bonding social capital*): es el capital social arraigado en grupos e instituciones que tienden a establecer vínculos entre actores homogéneos. Se fundamenta en una identidad compartida fuerte y basa su fuerza en relaciones de confianza y un sistema de normas compartido. Su predominio conlleva relaciones estables pero poco abiertas al cambio.
- Capital social de puente (*bridging social capital*): es el capital social que encontramos en grupos e instituciones que vinculan actores heterogéneos. Las identidades sociales resultantes tienden a ser más fluidas y aunque su predominio puede ser motivo de conflicto, especialmente cuando estos actores crean redes caracterizadas por un capital social de vínculo, también pueden llegar a combinar recursos de diferente naturaleza enriqueciendo el capital social total.
- Capital social de escalera (*linking social capital*): es el capital social que encontramos en grupos e instituciones que mantienen diferentes grados de poder y status. Es un capital que tiende a estratificar los actores sociales y su predominio puede crear sistemas clientelares cuando tiende a la estabilidad, o hasta provocar un conflicto por los recursos de poder cuando esta estabilidad es contestada.

Es habitual que la participación en los proyectos integrales de regeneración urbana se realice a través de procesos de consulta, deliberación o con la coproducción de bienes y servicios para la comunidad. El abanico de opciones es amplio y difícilmente se puede establecer un patrón común. Pero ¿qué entendemos por participación en esta comunicación? Fundamentalmente la entendemos como la involucración formal de los habitantes, a través de estructuras u órganos, en el proceso de decisión y de implementación de las políticas públicas. Nos quedan fuera de esta definición los procesos de información y comunicación, por lo que nos centramos en los procesos de consulta, deliberación, decisión y control ciudadano en las diferentes fases de la política (especialmente en el diseño e implementación).

Aunque nos centramos en los procesos, órganos y mecanismos formales de participación en cada una de las etapas de la política, en esta investigación hemos estado atentos también al tejido social de cada territorio, así como a las políticas que van orientadas a la creación de capital social (políticas de convivencia, de desarrollo comunitario, de promoción del asociacionismo, etc.) como una forma de entender la participación en sentido más amplio. En la siguiente tabla aparecen resumidos los diferentes métodos e indicadores que se han utilizado con el fin de observar tanto las características de la participación como su posible incidencia en los planes integrales.

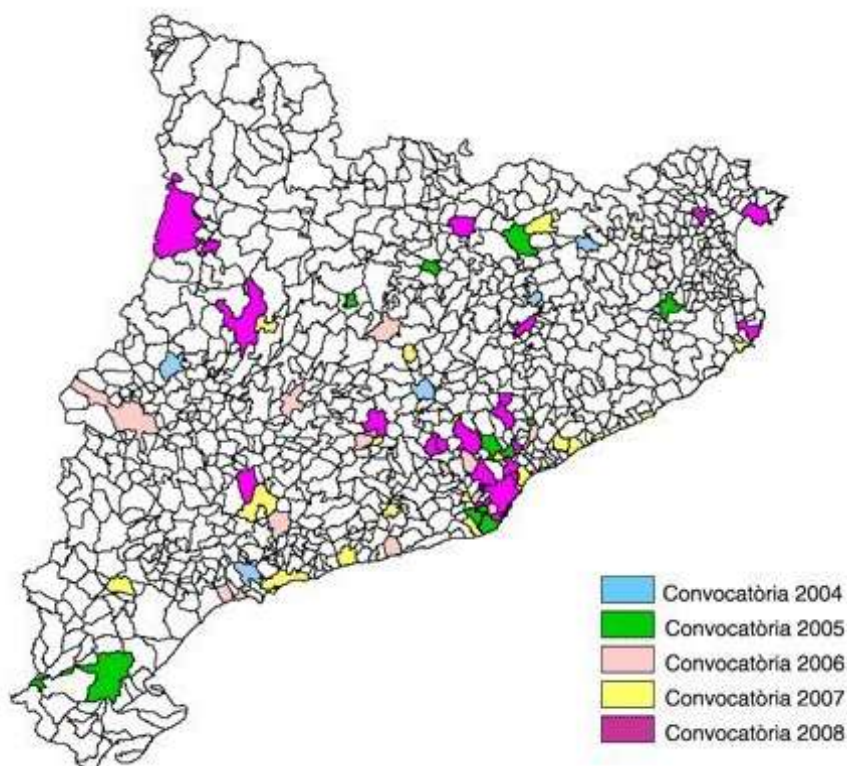
Ámbitos	Técnicas	Características de la participación	Incidencia de la participación
EL DISEÑO DE LOS PII	Análisis memorias de los ayuntamientos Entrevistas	¿Cómo se ha participado? (mecanismos, procesos....) ¿Quién ha participado en el diseño? (diversidad i extensión)	¿Se recogieron las propuestas en el PII?
GESTIÓN I SEGUIMIENTO DEL PII	Entrevistas Análisis documentos de proceso Observación Sociograma	Transparencia i publicidad de las actuaciones (indicadores e informes de seguimiento, diversidad i accesibilidad de canales de información y consulta...) ¿Cómo se ha participado? ¿Existen órganos de seguimiento? ¿Quién participa en el seguimiento? (diversidad i extensión) ¿Existen procesos de participación específicos?	Grado de participación (información, deliberación, decisión) ¿En qué temáticas? (Relevancia respecte la política) ¿Se incorporaron en el desarrollo? ¿Se modifican las actuaciones en función de la participación?

Fuente: elaboración propia

3. La Ley de barrios y áreas urbanas que requieren una atención especial

La Ley de Barrios es la primera a nivel del Estado español que asimila las políticas de regeneración urbana focalizada impulsadas en los últimos años en Europa. Ésta fue aprobada por el Parlamento de Cataluña el año 2004 y, hasta el año 2008 se han realizado cinco convocatorias, con un fondo de la Generalitat de 99 millones de euros para cada una, donde los municipios han presentado sus proyectos. El total de inversión prevista en los proyectos ya iniciados en estas cinco convocatorias ha sido de 990 millones de euros, incluida la aportación de los municipios, de los que se han beneficiado 92 barrios que agrupan a unas 804.000 personas de 77 municipios diferentes.

Municipios beneficiados en las convocatorias 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008



Fuente: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña (DPTOP)

El principal objetivo de la política es luchar contra la segregación urbana, la que se considera como una consecuencia de las rentas urbanas diferenciales entre territorios: "El gobierno de la Generalitat ha diseñado uno instrumento específico, especialmente diseñado para luchar contra los mecanismos de formación de la renta diferencial invirtiendo notables sumas de recursos públicos allá donde los precios llevan la problemática en concentrarse: La Ley de mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren una atención especial" (Nel·lo, 2007: 12). Así, se pretende que con una inversión pública concentrada en un periodo relativamente corto de tiempo (cuatro años, con posibilidad de ampliación a dos más), se produzca un cambio en las dinámicas de mercado a fin de que estos lugares dejen de atraer "problemáticas" debido a la equiparación de las rentas urbanas con el resto del territorio.

Para que un barrio llegue a ser considerado "área de atención especial", el reglamento desarrolla una serie de indicadores con el fin de valorar las problemáticas y las carencias en relación a los siguientes aspectos:

- Procesos de regresión urbanística, como la degradación progresiva de la edificación, la persistencia de déficit de equipamientos, la insuficiencia o la falta de calidad de la urbanización, de las redes viarias, del saneamiento y/o del espacio público.

- Problemáticas demográficas causadas por la pérdida o el envejecimiento de la población, o bien por un crecimiento demasiado acelerado para que pueda ser asumido desde el punto de vista urbanístico o de servicios.
- Presencia característica de problemas económicos, sociales o ambientales importantes.
- Persistencia de déficits sociales y urbanos importantes, y una problemática en el desarrollo local.

Relacionados con los déficits y tipos de problemáticas que pueden padecer estos barrios, la Ley y el reglamento que la desarrolla establecen una serie de campos de actuación, lo que caracteriza su multidimensionalidad:

Campos de actuación de la Ley de Barrios

Campos de actuación de la Ley de Barrios

I. Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes	V. El fomento de la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos .
II. Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios	VI. La equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos
III. La provisión de equipamientos para uso colectivo.	VII. La accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas
IV. La incorporación de tecnologías de la información de los edificios	VIII. El desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio..

Fuente: elaboración propia

En relación en las características de las políticas europeas de regeneración urbana que hemos descrito anteriormente, los proyectos incluidos en la Ley de barrios de la Generalitat de Cataluña, comparten la mayor parte de las características pero con sus especificidades.

En la arquitectura del desarrollo de la Ley encontramos un denso entramado institucional, a pesar de haber dos claros protagonistas que se corresponden con los principales financiadores: la Generalitat, encabezada por el área de planificación territorial del Departamento de política territorial y obras públicas, y los propios ayuntamientos. A pesar de la multiplicidad de agentes, la utilización de convenios público-público es lo que caracteriza la Ley de barrios de la Generalitat de Cataluña, donde casi toda la inversión es pública.

El Comité de evaluación y seguimiento es el mecanismo que se dota la Ley para propiciar la participación tanto de los niveles de gobierno, como de los agentes económicos, sociales y comunitarios. El Comité, que se reúne un par de veces al año es un instrumento que favorece el control y seguimiento de las actuaciones por parte

de las asociaciones asistentes¹, además de ser un espacio informativo y de coordinación entre los agentes responsables de los proyectos. Sin embargo, su capacidad de implicar a actores plurales es limitada y su espacio deliberativo a demostrado ser bajo.

Este capítulo tiene por objeto analizar cuáles han estado los resultados obtenidos en los diferentes estudios de caso, con el fin de evaluar e identificar aquellos factores que intervienen en la integralidad y la participación de los diferentes PII. Iniciaremos nuestra exposición comparando los principales indicadores socio-demográficos correspondientes a los 8 casos objeto de estudio.

Indicadores sociodemográficos de los casos estudiados

Municipios / Ciudades	Barrios	Población de los barrios	% población extranjera	% atur	Colectivos vulnerables
Lleida	La Mariola	10.800	7,9	15	Población gitana Gente mayor
Terrassa	Districte II	19.798	30	12,8	Población migrante
Manlleu	Barri de l'Erm	3.324	42,7	16	Población migrante
Ripoll	Barri Vell	1.335	9	8,4	Gente mayor
Olot	Nucli Antic	1.832	28,9	15,3	Población migrante
Santa Perpètua	Can Folguera	6.900	21	23,1	Población migrante Población gitana
Barcelona	Santa Caterina-Sant Pere	15.008	27	12,7	Población migrante Gente mayor
Tarragona	Campclar	8.550	---	12,7	Población gitana

Fuente: elaboración propia

Observamos pues que una de las características comunes a los casos estudiados correspondería a la concentración de población de origen extranjero o gitano, una parte importante de la cual se encuentra en situación de vulnerabilidad. Esta característica correspondería con uno de los objetivos subyacentes a la Ley de Barrios que promueve la actuación preferente en aquellos barrios donde se percibe un riesgo de guetificación a partir de la disminución del diferencial de rentas en el suelo, como mecanismo indirecto para evitar la concentración espacial de colectivos vulnerables.

Con el fin de analizar comparativamente la interrelación entre participación e integralidad, hemos generado una tabla resumen que incluye ambas dimensiones,

¹ Según el artículo 18 del Reglamento que forma parte la Ley, además de la Generalitat i el ayuntamiento, en el Comité asistirán "Dos miembros en representación de las entidades vecinales más representativas del ámbito objeto de la actuación, dos en representación de las asociaciones ciudadanas con mayor implantación en este ámbito y dos en representación de los agentes económicos y sociales. Corresponde al Pleno del Ayuntamiento la determinación de cuáles tienen que ser las entidades que representen a estos colectivos".

diferenciando tres subdimensiones por cada una de ellas, y añadiendo la orientación (urbanística o social) de las políticas en cada uno de los casos estudiados.

Participación y integralidad en los PII analizados

CASOS	PARTICIPACIÓN			INTEGRALIDAD			CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS
	DISEÑO	EJECUCIÓN	INCIDENCIA	TRANSV.	COORD. MULTINIVEL	MULTIDIM.	
Ripoll	Nula	Baja	Nula	Baja	Moderada	Baja	Urbanística
Olot	Nula	Baja	Baja	Baja	Moderada	Baja	Urbanística
Barcelona	Moderada	Alta	Moderada	Baja	Baja	Baja	Urbanística y Equipamientos
Lleida	Baja	Baja	Baja	Baja	Alta	Moderada	Urbanística y Equipamientos
Manlleu	Baja	Alta	Baja	Alta	Alta	Alta	Urbanística - Sociocomunitaria
Santa Perpètua de la Mogoda	Baja	Alta	Baja	Moderada	Moderada	Alta	Urbanística-Sociocomunitaria
Terrassa	Nula	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Urbanística-Sociocomunitaria
Tarragona	Nula	Baja	Baja	Moderada	Moderada	Alta	Urbanística-Sociocomunitaria

Fuente: elaboración propia a partir de la evaluación de los casos

Si atendemos a la conjunción de las tres dimensiones de la integralidad (transversalidad, coordinación multinivel y transversalidad), la integralidad observada tendería a ser baja en los casos de Olot, Ripoll y Barcelona; moderada en Santa Perpètua y alta en los casos de Manlleu y Terrassa; si bien éste último caso obtiene una puntuación baja por lo que se refiere a la coordinación multinivel.

Con el fin de analizar la dimensión de la participación, la hemos descompuesto también en tres dimensiones: la participación en el diseño, la participación en la ejecución y la incidencia de la participación en las acciones contenidas en el PII. En la mayoría de casos estudiados no se ha contemplado la participación en el diseño del PII, a excepción del caso de Santa Caterina donde se recogieron propuestas de entidades para incluirlas como acciones en el PII. Uno de los factores explicativos de esta excepción, tal como desarrollaremos más adelante, correspondería a la existencia de un conflicto previo en la zona del Pou de la Figuera, que el propio PII tenía como objetivo solventar.

Por lo que se refiere a la participación en el diseño de los PII, hemos calificado como participación baja aquellos procesos que han incorporado algún elemento participativo, como por ejemplo Diagnósticos participativos previos en el caso de Santa Perpètua, aunque estos no se hayan realizado específicamente dentro del proceso del diseño del PII, y así poder diferenciarlos de aquellos casos donde no se han recogido estos elementos y que hemos calificado como participación nula.

Uno de los factores explicativos de esta baja presencia de la participación en el diseño podemos atribuirlo al propio enfoque de la Ley de Barrios que prioriza lógicas de diseño top-down. A este hecho se suma la tendencia por parte de las administraciones de adoptar enfoques tecnocráticos en la redacción de planes de regeneración urbana: primando la experticia técnica municipal enfrente de otros saberes sociales. Más adelante profundizaremos en estos dos aspectos.

Con respecto a la participación en la ejecución y como ésta ha incidido en el desarrollo de las actuaciones del PII encontramos tres tipologías diferenciadas: la primera corresponde a aquellos casos en que la participación en la ejecución y su incidencia en el contenido del PII ha sido baja. En la mayoría de estos casos (Ripoll, Olot y Lleida) se ha formulado un PII con una orientación eminentemente urbanística, con tejidos asociativos débiles (Ripoll) o programas de participación poco estructurados (Olot y Lleida). En el caso de Tarragona, a pesar de la presencia de una orientación socio-comunitaria, la baja participación se explica por el hecho que ésta todavía no ha llegado a desarrollarse, a causa de la reconfiguración del diseño y la paralización consiguiente de la implementación. En este sentido, no podemos establecer todavía conclusiones sobre este caso hasta su futuro desarrollo.

Una segunda tipología correspondería a aquellos casos en que la participación ha sido alta pero su incidencia ha sido media o baja. En primer lugar encontramos el caso de Manlleu, donde se partía de una experiencia débil respecto la voluntad política municipal de fomentar políticas participativas. En este sentido, la participación en la ejecución ha tenido como principal efecto fortalecer y dar cohesión a los mecanismos y órganos participativos, influyendo de forma indirecta sobre el desarrollo del PII. Por otra parte, hay que considerar dentro de esta tipología el caso de Barcelona, donde a pesar de la existencia de una participación alta en el diseño y en la ejecución, ha experimentado una incidencia moderada debida la baja calidad de los mecanismos y órganos de participación promovidos por el ente municipal en el territorio, la situación de polarización de su tejido asociativo y el uso que la administración ha hecho de esta participación.

Y finalmente el caso de Santa Perpètua donde se ha observado una participación alta y una incidencia moderada. Aunque el PII tenga una orientación urbanística-sociocomunitaria, encontramos una elevada densidad de elementos urbanísticos que responden al objetivo de configurar una nueva centralidad a nivel de toda la ciudad mediante la ubicación de nuevos equipamientos municipales.

Resumiendo, el análisis de casos indica que la incidencia de la participación en aquellos PII que se orientan más a la dimensión urbanística tiende a ser inferior que en la vertiente social. Lo que se explicaría por el carácter estratégico y técnico que las administraciones municipales atribuyen a la planificación urbanística, tendiendo a una centralización de la toma de decisiones en ámbitos expertos, y a diferencia del ámbito social, donde la participación es vista como un elemento fomentador de la cohesión social.

La tercera tipología correspondería a aquellos casos en que la participación ha sido alta y su incidencia también ha sido alta, el caso de Terrassa. En este caso, la incidencia respondería a diferentes factores como la fortaleza del historial participativo previo, la voluntad política de impulsar la participación ciudadana y la integralidad del propio PII una vez reformulada su implementación mediante la creación de Grupos de Trabajo que impulsan y favorecen la participación de las entidades en el proceso de implantación.

En referencia a esta dimensión, hay que diferenciar los PII que han basado la participación en procesos participativos (Barcelona) de aquellos en que además de procesos han generado también órganos estables de participación (Terrassa, Manlleu y Sta. Perpetua). Los procesos han tendido a centrarse en aspectos urbanísticos (Barcelona, Manlleu) con una incidencia baja (Manlleu) o moderada (Barcelona) en los resultados finales. En cambio, la creación de órganos ha tenido una mayor incidencia en los PII, en tanto que funcionan sin limitaciones temporales, fomentan la interrelación entre redes, generan espacios de deliberación y se ocupan de diferentes actuaciones, a diferencia de los procesos que tienden a centrarse en una única actuación y tienen una limitación temporal que dificulta la deliberación. Así pues, a partir de los casos estudiados podemos afirmar que la generación de órganos estables de participación (mesas, grupos de trabajo...), tiende a fomentar la integralidad de las actuaciones.

Finalmente, hemos generado una última variable correspondiente a la orientación/contenido de las políticas, diferenciando entre aquellas que tienen una orientación eminentemente urbanística de aquellas que añaden una orientación socio-comunitaria. Por una parte, encontramos los casos de Olot y Ripoll, donde el PII es visto como una oportunidad para desarrollar un plano urbanístico. Como casos intermedios, encontraríamos el de Barcelona, que añade a una orientación urbanística la dotación de equipamientos aunque no desarrolle programas relevantes de alcance socio-comunitario; el caso de Lleida y Sta. Perpetua, donde a pesar de la orientación predominantemente urbanística y de generación de equipamientos, estos se acompañan de acciones sociales diferenciadas de las urbanísticas, aunque muy sectorializadas. Finalmente, como casos que incluyen ambas dimensiones, urbanística y social, encontraríamos los casos de Manlleu, Terrassa y Tarragona.

Con el fin de captar mejor la interrelación entre las dos variables que hemos analizado en este estudio (integralidad y participación) consideramos que hay que tener en cuenta el efecto de diversos factores intervinientes. En el contexto de nuestro estudio hemos identificado seis posibles factores intervinientes: la tipología del barrio, el tamaño del municipio, la tipología del capital social predominante en el territorio, el presupuesto asignado a cada PII, la presencia de programas de regeneración urbana anteriores y la existencia de conflictos previos en el territorio.

3.1 Tipología de barrio

El primer factor que hemos considerado corresponde a la diferenciación de barrios céntricos, entendiendo por centro su carácter de núcleo histórico, y barrios periféricos,

entendiendo por periferia los barrios contruidos a raíz del crecimiento urbano de las décadas de los 60 y 70 con tipologías edificatorias poligonales o de urbanización marginal y con una función eminentemente residencial destinada a alojar la población migrante interior dentro del contexto de producción fordista. Las consideraciones de barrio céntrico o periférico no tienen pues una dimensión física ya que algunos de los barrios periféricos han sido incorporados en la centralidad urbana, como es el caso de Santa Perpètua, sino histórica, edificativa y cognitivo-cultural.

Los núcleos históricos analizados comparten un conjunto de características que los diferencian de los otros casos. Se trata de zonas densamente pobladas, con un parque de viviendas antiguo que presenta déficits estructurales (mal estado de conservación de las fachadas; degradación de los elementos comunes como escaleras y bajantes; número elevado de edificios vacantes y presencia de edificios en estado ruinoso) y de habitabilidad (suministro de agua, instalaciones eléctricas de bajo voltaje, etc.). El régimen de tenencia mayoritario en estos barrios es el de alquiler, con presencia de arrendatarios con rentas antiguas, y un predominio de propietarios absentistas que han olvidado el mantenimiento de los edificios. A esta situación, hay que añadir la presencia de casos de acoso inmobiliario en el caso de Barcelona a causa de la tendencia gentrificadora que sufre la zona. Con respecto a su composición sociodemográfica, ésta sigue también unos patrones comunes: importantes índices de envejecimiento y sobre-envejecimiento poblacional entre la población autóctona, y la llegada de población extranjera (28,9% en Olot y 27% en Barcelona). Esta población extranjera tiende a concentrarse en estos barrios como zona de primera llegada dada la facilidad de acceso a la vivienda debida la existencia de un mercado de alquiler con precios más asequibles provocados por el mal estado de conservación de los edificios y la presencia de redes de paisanos que generan servicios (comercio alimenticio, locutorios, peluquerías, centros de emisión de divisas) orientados a satisfacer las necesidades de la población migrante. Respecto a su actividad económica, se trata de zonas donde históricamente ha predominado la actividad comercial. Básicamente un comercio de proximidad, de dimensiones reducidas y transmitido de padres a hijos, combinado con pequeños talleres. Aún así, estos últimos años se observa una bajada progresiva de la actividad comercial y artesanal, hecho que convella un crecimiento de locales inactivos (un 33,9% en Olot, por ejemplo) y una sustitución de las actividades tradicionales por nuevos comercios regentados por migrantes, o, como observamos en el caso de Barcelona, por actividades comerciales características de un proceso de gentrificación. En los tres casos estudiados, encontramos PII orientados a la intervención urbanística y donde el campo social tiende a incluir actuaciones orientadas a la dinamización comercial.

Los casos correspondientes a barrios periféricos hacen referencia a barrios generados durante el periodo de desarrollista, con un predominio de los barrios creados por los órganos de vivienda pública franquista como la Obra Sindical del Hogar y el Instituto Nacional de la Vivienda en Campclar, la Mariola o Ca N'anglada, o de la promoción privada en el caso de Can Folguera. Son barrios que fueron contruidos para dar solución a la insuficiencia habitacional provocada por el crecimiento poblacional que experimentaron muchas ciudades catalanas debida la llegada de población proveniente de otros puntos del estado durante los años 50 y 60. Aunque en la mayoría de casos

estudiados hay diversidad de tipologías de viviendas, destaca la presencia de bloques poligonales caracterizados por un mal estado de conservación causado por la mala calidad edificatoria y el paso del tiempo, en algunos casos, y por la ausencia de ascensores y la falta de mantenimiento en otros. Por otra parte, estos barrios también heredan problemas derivados de la mala planificación urbanística de ese tiempo: monofuncionalidad residencial, carencia de equipamientos comunitarios y déficits de accesibilidad. El régimen de tenencia mayoritario es de propiedad debido a que las políticas de vivienda pública franquista y posteriores han priorizado el acceso a la propiedad privada por encima del alquiler. Si bien, en la mayoría de los casos, los residentes no accedieron directamente a la propiedad de los edificios, sino mediante un sistema de pago de cuotas que se ha prolongado hasta el periodo democrático. La composición sociodemográfica tiende a ser más homogénea que en los barrios céntricos, primando los sectores de clase trabajadora no cualificada. En algunos de estos barrios, se observa una presencia significativa de población gitana (un 70% en la Mariola y un 12% en Campclar) derivada de las políticas de concentración espacial hacia este colectivo. En los casos de los barrios donde hay una mayor concentración de población gitana la presencia de población migrante tiende a ser menor (un 7,9% en la Mariola). El carácter monofuncional de estos barrios ha comportado que el tejido comercial sea débil. En muchos casos la propia tipología constructiva de los edificios no preveía la presencia de locales comerciales en los bajos. Estos barrios periféricos fueron de los más afectados por la desindustrialización de los años 80, concentrando importantes tasas de paro que actualmente han sido absorbidas por el sector de la construcción y el de servicios. Aún así, los índices de desempleo se sitúan por encima de la media en Cataluña y tienden a superar el desempleo observado en los barrios céntricos.

Si nos fijamos en los proyectos de intervención, podemos considerar que mientras el objetivo programático de los PII de los barrios céntricos pretende devolver el carácter de centralidad de los centros históricos, convirtiéndose en un foco de atracción de consumo y de rentas medias, los PII de la periferia se orientan hacia una consolidación de la cohesión social.

En este sentido, consideramos que mientras la participación en los PII de los barrios céntricos tiende a ser más baja y orientada básicamente al fomento de operaciones de dinamización comercial, excepto en el caso de Santa Caterina-Sant Pere debida la existencia de un conflicto previo, la participación en los barrios periféricos es un elemento mucho más relevante y constituye un instrumento para generar y consolidar cohesión social. Al mismo tiempo, los casos observados con tipología de centro histórico tienden a mostrar una integralidad baja, mientras que en los barrios periféricos observamos una mayor integralidad pues incorporan una orientación más sociocomunitaria.

3.2 Tamaño del municipio

Otro factor que hemos identificado en nuestra investigación es el tamaño del municipio, en tanto que los municipios grandes tienen más recursos presupuestarios y humanos para desarrollar programas de regeneración urbana. Este factor se

encuentra al mismo tiempo relacionado con la caracterización de la participación y la integralidad.

En referencia a la participación, los municipios pequeños tienden a desarrollar redes y mecanismos informales de participación debida una mayor proximidad entre administración y administrados/das, factor que ha sido observado en los casos de Olot y Ripoll. Este hecho, que por sí mismo no tiene por qué ser considerado como negativo, puede generar no obstante algunos efectos que distorsionen el desarrollo de la participación. Por una parte se refuerza una participación bidireccional entre administración y administrados/das, dificultando el establecimiento de mecanismos horizontales (mesas, coordinadoras, comisiones); por otra parte, se pueden generar situaciones de desigualdad entre ciudadanos y entre determinados actores que mantienen un diferente grado de relación informal y bilateral con la administración, dificultando el acceso a la información y a los espacios de deliberación de aquellas entidades y colectivos que se encuentran más alejadas de los centros de decisión y generando, en ocasiones, relaciones clientelares con los actores más próximos a la administración.

Aparte de esta particularidad de los municipios pequeños para desarrollar canales informales de relación entre la administración y ciudadanía, hay que destacar también la poca capacidad de estos municipios para impulsar canales y mecanismos con un mayor grado de formalidad y horizontalidad. La excepción correspondería en este caso a Manlleu, un municipio de unos 20.000 habitantes que aprovechó la oportunidad del PII para estructurar su red participativa. Sin embargo, es importante señalar que Manlleu disponía de un presupuesto del PII mucho más elevado que la media de los municipios pequeños.

Relacionado con esta última variable, otro factor observado en los municipios pequeños es la insuficiencia de recursos por parte de la administración local, lo que genera una mayor coordinación con otros órganos financiadores, especialmente la Generalitat. Este factor explica el mayor grado de coordinación multinivel observado en los casos de los municipios pequeños (Olot, Ripoll, Manlleu, Santa Perpètua de la Mogoda) en contraposición a los municipios mayores (Barcelona y Terrassa).

En el caso de los municipios grandes, que disponen de más recursos, observamos una tendencia a establecer programas de participación mucho más estructurados, aunque en algunos casos genere una excesiva tecnificación y profesionalización de la participación. Al mismo tiempo, otro problema identificado es la superposición de órganos y estructuras participativas y administrativas que puede acabar generando un efecto desestructurador de la participación (Lleida) o dificultar la transversalidad interadministrativa (Barcelona).

3.3 Tipología de capital social en la area de intervención

El concepto de capital social ha encontrado en el campo de las ciencias sociales una gran difusión para explicar la interrelación entre las formas de articulación de la sociedad civil y la performance democrática. Se trata de una forma de capital presente

en los grupos humanos que hay que diferenciarlo del capital material (recursos económicos y patrimoniales), el capital cultural (recursos cognitivos y simbólicos) y el capital humano (recursos humanos) presentes en las diferentes formas de acción colectiva. Como apuntamos anteriormente, recogiendo las diferentes conceptualizaciones de Coleman, Bourdieu, Putnam, Lin y Granovetter distinguiremos tres tipos de capital social: a) Capital social de vínculo (*bonding social capital*); b) Capital social de puente (*bridging social capital*) y c) Capital social de escalera (*linking social capital*).

En un principio, podemos encontrar las tres formas de capital social en toda colectividad, pero a menudo observamos un predominio de uno u otro tipo. En referencia a nuestros casos de estudio, podemos clasificar los barrios según el tipo de capital social predominante, factor que se encuentra estrechamente relacionado no sólo con las características y las dinámicas sociales del barrio, sino también con la estructuración final de la participación. Las diferentes formas de capital social, pues, influenciadas por las características estructurales del barrio y sus dinámicas sociales, son un factor explicativo cuando queremos analizar cómo se ha materializado la participación en cada uno de los casos estudiados.

El capital social de vínculo tiende a generarse en barrios de fuerte identidad, con un tejido asociativo tradicional y homogéneo. Tal sería el caso de los barrios del núcleo histórico de Olot y Ripoll y el barrio de la Mariola donde predominan las asociaciones de comerciantes y asociaciones vecinales, en los dos primeros casos, y una comunidad gitana con un fuerte sentido identitario que combina formas de bonding y linking, en el último caso. Las relaciones de participación observadas en estos municipios tienden a basarse en relaciones de confianza y la comunicación con entes municipales circula a través de canales informales. En los tres casos se observa una participación baja en la implementación y una incidencia baja con ausencia de órganos estructurados i eficaces.

El capital social de puente (*bridging*) tiende a generarse en barrios de identidades fluidas, con un tejido asociativo diversificado y donde a menudo conviven grupos sociales heterogéneos, por ejemplo una presencia significativa de colectivo migrante organizado. El predominio de este tipo de capital social lo hemos observado en el Distrito II en Terrassa, en el barrio de l'Erm y en Santa Perpètua de la Mogoda. Con el fin de prevenir las relaciones conflictivas anteriores (Distrito II y el barrio l'Erm), la participación tiende a ser más estructurada y su intensidad más moderada o alta. Los diferentes grados de incidencia pueden explicarse a partir de la estructuración previa de la participación y de la voluntad por parte de las administraciones en recoger las innovaciones surgidas en un contexto *bridging*.

El capital social de escalera (*linking*) sería predominante en aquellos barrios donde la intervención de la administración ha supuesto un escalonamiento de las relaciones de poder con un tejido asociativo segmentado, produciéndose una estratificación asociativa que puede generar situaciones de clientelismo o conflicto entre actores que mantienen relaciones de poder desiguales con la administración. Éste sería el caso de Santa Caterina-Sant Pere a Barcelona y Tarragona.

3.4 Presencia de programas de regeneración anteriores

La existencia de un programa de regeneración urbana previo a la implementación de un proyecto integral se encuentra relacionada con la integralidad de los PII. Así pues, la existencia de programas previos pueden inscribir el PII en una lógica coherente de acción en el territorio; o, por otra parte, puede llegar a condicionar su lógica de actuación en función de la orientación y operacionalización que han mantenido las políticas pasadas (*path dependence*).

En los casos de Barcelona y Olot, donde el PII se inscribe en programas de regeneración urbana previos con un fuerte componente urbanístico (cambios en la trama urbana, ordenación de viales...) la integralidad del PII ha tendido a ser baja, en tanto que ha continuado en la vertiente predominantemente urbanística de las intervenciones anteriores aprovechando las estructuras operativas iniciadas. En el caso de Barcelona, el PII se inscribe dentro del programa de remodelación integral de Ciutat Vella, convirtiéndose en una fuente complementaria de recursos para la continuación del programa. Una situación parecida la encontramos en el caso de Olot donde se había desarrollado el PINA (Plan Integral del Núcleo Antiguo) y el POUM con una fuerte afectación en la zona del núcleo antiguo.

En el caso de Tarragona, el barrio se encontraba afectado por el POUM aunque este no proponía una intervención focalizada en el área, de manera que la dependencia de programas previos se ha manifestado como anterior. En el caso de Santa Perpètua, donde había un Plan de Rehabilitación previo no focalizado en intervenciones urbanísticas duras (trama urbana) sino rehabilitación de edificios, su integralidad ha sido moderada, aunque se observa en el PII una combinación de elementos sociales con intervenciones urbanísticas.

En los casos donde no había una dependencia de intervenciones anteriores, la integralidad del PII dependía más de la voluntad del consistorio al impulsar la integralidad. Así, en el caso de Ripoll, la integralidad ha sido baja con un fuerte predominio de intervenciones urbanísticas desconectadas del ámbito social. El liderazgo del PII ha dependido de una comisión responsable del Ayuntamiento, con una presencia significativa de la Oficina Municipal de Vivienda, encargada de la rehabilitación de edificios y los Servicios Técnicos encargados de las actuaciones urbanísticas. En cambio, en los casos de Terrassa y Manlleu se observa una integralidad alta, impulsada por una voluntad política municipal. En el caso de Manlleu, a pesar de no existir programas de regeneración urbana anteriores, es necesario destacar que el PII coincide con el derribo de los pisos de Can García, financiado por un convenio específico con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. En este sentido, la acción está en consonancia con la perspectiva integral que aprovecha las sinergias de diferentes programas y fuentes de financiación. El caso de Lleida la integralidad se resiente de la sectorialización de intervenciones urbanísticas y sociales y puede atribuirse en parte al liderazgo del EMU (Empresa Municipal de Vivienda) sobre el PII. Una situación análoga la encontramos en Barcelona con FOCIVESA (Fomento de Ciutat Vella, St.A.). En ambos casos, el hecho que sea un departamento

o sociedad orientada a intervenciones urbanísticas el ente que implementa las actuaciones ha condicionado a la integralidad del PII.

No consideramos que la presencia de programas de regeneración urbana anteriores sea un factor determinante a la hora de explicar la integralidad de un PII. Por una parte, si bien es cierto que su presencia introduce un elemento de dependencia sobre la lógica sustantiva y operativa anterior, que en la mayoría de casos se caracteriza por una sectorialización de las políticas urbanísticas respecto a las sociales y a no introducir elementos participativos en el diseño urbanístico, ésta puede ser reorientada a partir de la voluntad política de la administración municipal. Por otra parte, la no existencia de programas de regeneración urbana anteriores no garantiza que la aplicación de un PII sea más integral, dada la flexibilidad de interpretaciones en la que puede ser sometida la Ley de Barrios, tal como demuestra el caso de Olot. Así pues, consideramos que a pesar de no tratarse de un factor determinante de la integralidad, si puede ser un factor influyente en la misma.

3.5 Presupuesto asignado al PII

En nuestro trabajo hemos observado que dos de los PII que han mantenido una mayor participación e integralidad correspondían a aquellos casos donde el presupuesto era más elevado (Manlleu y Terrassa) mientras el caso de Ripoll y Olot que muestran una baja integralidad muestran presupuestos más bajos.

Sin embargo debemos tener en cuenta que el presupuesto destinado está determinado por otros factores como el tamaño del municipio, la cantidad económica de las operaciones previstas en el PII y la capacidad del Ayuntamiento para buscar fuentes de cofinanciamiento con el fin de garantizar el 50% de la inversión.

A la hora de analizar cómo influye el presupuesto en el PII hay que atender especialmente a las excepciones: aquéllas donde hay un presupuesto alto siendo un municipio pequeño (caso de Manlleu) o un presupuesto medio-bajo en un municipio grande (Lleida). El caso de Manlleu destaca para ser uno de los proyectos con un presupuesto más elevado, comparable a los casos de Barcelona, Badalona, el Hospitalet o Terrassa, ciudades con más de 200.000 habitantes. En este caso, el presupuesto puede ser un indicador de la voluntad política del ayuntamiento hacia el PII, en tanto que tendrá que buscar más recursos para poder financiar la acción. Podemos considerar que el PII de Manlleu ocupa un lugar prioritario en la agenda política de la administración municipal y el número de recursos movilizados puede influir directamente en la integralidad del PII. El caso de Lleida sería justamente el contrario, el presupuesto se destina principalmente a las intervenciones urbanísticas propuestas y la construcción de un nuevo equipamiento de ciudad, lo que supone una merma de recursos para acciones integrales.

A pesar de la dificultad en establecer una relación entre presupuesto e integralidad, en los casos estudiados se observa que aquéllos que disponen de un presupuesto más elevado tienden a desarrollar PII más integrales que aquéllos que tienen un presupuesto bajo.

3.6 Existencia de conflictos previos

Encontramos que tres PII que se inscriben en zonas donde había habido conflictos previos. En el caso de Terrassa y Manlleu, el conflicto enfrentó una parte de la población residente con colectivos de recién llegados; en el caso de Barcelona, el conflicto enfrentó una parte del tejido vecinal con la administración municipal por el caso de urbanización del Pou de la Figuera. No se ha identificado en los casos seleccionados que la aplicación del PII fuera motivo de nuevos conflictos. El único episodio destacable en este sentido correspondería al caso de Barcelona, donde el colectivo del Forat de la Vergonya se desmarcó de la finalización del proceso participativo de la urbanización del Pou de la Figuera y convocó una manifestación para reclamar el mantenimiento del carácter de autogestión del parque, que fue motivo de fuertes enfrentamientos con las fuerzas policiales.

En los tres casos, se observa que la participación en la ejecución del PII ha sido alta, y en dos de los casos (Manlleu y Barcelona) su incidencia ha sido moderada o alta. Tal y como ya hemos senyalado anteriormente, la participación es un elemento fomentador de la cohesión social. En este sentido, aquellos territorios donde han existido conflictos previos, es lógico que la administración impulse procesos participativos con la voluntad de prever la aparición de nuevos conflictos. Igualmente, la existencia de un conflicto y de movilizaciones previas ejerce una presión importante sobre la administración que normalmente se lo pensará dos veces antes de actuar sin mantener ningún tipo de interlocución con las diferentes partes del conflicto. Este hecho, además, puede provocar una mayor incidencia de la participación en las políticas, pues al margen del propio proceso participativo iniciado por la administración han existido con anterioridad movilizaciones y actos de protesta que también suponen una presión sobre la administración para que tenga en cuenta las diferentes demandas sociales.

Por otra parte, aunque la apertura de un proceso institucional de participación se puede explicar por parte de la administración como una acción reactiva -y al mismo tiempo preventiva- por la existencia de un conflicto previo, la intensidad de la participación de la ciudadanía y de determinados colectivos en el proceso abierto también se explica por el conflicto en sí. Es decir, el hecho de que haya existido un conflicto hace que el PII y los mecanismos de participación vinculados al PII lleguen en un contexto donde el tejido social ya está activo y movilizado como consecuencia del conflicto previo y es esta movilización previa la que intensifica la participación en el proceso.

Sin embargo, hay que destacar también que los entornos conflictivos acostumbran a ser contextos difíciles para el impulso de procesos participativos que pretenden encontrar posiciones de consenso entre posturas muy contrapuestas. Si bien en algunos de los casos analizados han tenido más capacidad de trabajar participativamente en un contexto de conflicto previo, en otros casos, como por ejemplo el de Barcelona, el proceso participativo no ha sido capaz de generar unas normas aceptadas por todo el mundo y el mismo proceso ha sido cuestionado por algunos de los principales actores del conflicto. La capacidad de incidencia de estos

procesos, por otra parte, dependerá de la voluntad política de la administración y de la calidad del proceso.

3.7 Síntesis

Resumen del análisis comparativo

Casos	Participación	Integralidad	Tipología	Tamaño
Olot	Baja	Baja	Céntrico	Pequeño
Ripoll	Baja	Baja	Céntrico	Pequeño
Barcelona	Moderada	Baja	Céntrico	Grande
Lleida	Baja	Moderada	Periférico	Grande
Tarragona	Baja	Moderada	Periférico	Grande
Santa Perpètua	Moderada	Moderada	Periférico	Pequeño
Manlleu	Moderada	Alta	Periférico	Pequeño
Terrassa	Moderada	Alta	Periférico	Grande

Resumen del análisis comparativo (continuación)

Casos	Capital Social	Programas RU anteriores	Presupuesto	Conflictos previos
Olot	Bonding	Sí	Bajo	No
Ripoll	Bonding	No	Bajo	No
Barcelona	Linking	Sí	Alto	Sí
Lleida	Bonding	No	Bajo	No
Tarragona	Linking	Sí	Alto	No
Santa Perpètua	Bridging	Sí	Alto	No
Manlleu	Bridging	No	Alto	Sí
Terrassa	Bridging	No	Alto	Sí

Fuente: elaboración propia

Tal y como se observa en la tabla, los barrios que obtienen un mayor grado de participación e integralidad, corresponderían a la tipología de barrios periféricos, con una tipología de capital social *bridging*, con un presupuesto alto y con la existencia de conflictos previos. En cambio, aquellos barrios donde se observan menores grados de participación e integralidad, corresponderían a barrios céntricos, con un predominio de capital social *bonding*, con un presupuesto bajo y donde no han existido conflictos previos. Referente al factor conflicto previo, consideramos que a pesar de no ser un

factor determinante de la participación y la integralidad de un PII sí puede llegar a condicionar la voluntad política en el proyecto y despliegue de un PII.

Por otra parte, hay que considerar que un diseño poco participativo, como se ha observado en la mayoría de casos, a excepción de Barcelona, puede acabar fomentando la integralidad, si los equipos técnicos tienen suficiente capacidad de reformular la lógica de implementación de manera que se supere la sectorialización entre departamentos y acciones, tal y como se ha comprobado en los casos de Manlleu y Terrasa.

Finalmente, consideramos que las conclusiones de este estudio de caso son válidas por los casos estudiados, y si bien no pueden hacerse generalizaciones prematuras con respecto a otros casos de estudio posibles, aportan evidencias empíricas de hipótesis de interrelación factorial y que pueden contrastarse en sucesivos estudios de caso.

4. Integralidad y participación en los procesos de gobernanza

Finalmente, hemos querido añadir un apartado que indaga sobre como los PII han servido como contextos generadores de nuevos mecanismos de gobernanza que incorporen la participación y la integralidad.

Por una parte, encontramos los casos de Terrassa y Manlleu donde los mecanismos de gobernanza resultantes han mejorado la transversalidad y la integralidad de las acciones. Así, en el Distrito II de Terrassa se crearon el consejo plenario y los grupos de trabajo. El consejo plenario es un órgano participativo creado ex profeso para el PII y que agrupa a todas las entidades y asociaciones que participan en el territorio y los responsables de los servicios municipales implicados en el PII. Los grupos de trabajo fueron creados por cada uno de los programas del proyecto y participan técnicos del ayuntamiento, representantes de entidades y asociaciones del Distrito con el fin de potenciar la participación tanto en los programas de cariz socioeconómico como urbanístico. Estos grupos no estaban previstos en el planteamiento inicial del PII.

Consideramos que una mayor participación de los agentes en el territorio conlleva una visión más integral de las acciones. En el caso de Manlleu, hay que señalar la creación del Instituto de Desarrollo de l'Erm, como oficina de gestión del PII, i la mesa de entidades que ha servido para incluir en los programas de regeneración urbana a los diferentes actores del territorio, no sólo del barrio sino provenientes también de otras zonas y barrios del municipio.

Por otra parte, destacar la creación de oficinas de información, y en algunos casos de gestión, de los PII que son localizadas en los territorios. Estas oficinas existen en casos como Terrassa, Tarragona, Manlleu y Lleida. Consideramos que la existencia de estos espacios dedicados únicamente al desarrollo de la ley, localizados al territorio e

independientes de los espacios municipales, son necesarios para establecer una buena comunicación entre responsables y técnicos durante la implementación de los programas. Además en el caso de Terrassa, esta oficina se ha revelado también como un elemento de cooperación interadministrativa favorecedor de la transversalidad. Otro elemento a destacar han estado los programas de ayuda a la formación y gestión de las comunidades de vecinos, observados en Manlleu, Tarragona y Lleida, que han mostrado la capacidad de acercar la participación a los vecinos que habitualmente no participan y corresponsabilizarlos de las actuaciones.

Finalmente, en el caso de Manlleu y Terrassa, el PII ha significado un cambio en la lógica de regeneración del ayuntamiento. En el caso del barrio de l'Erm, la introducción del PII ha supuesto una mayor presencia de la participación como elemento estratégico en el gobierno local, mientras que en el caso de Terrassa ha supuesto una mejora de la transversalidad en las acciones de naturaleza más integral. Consideramos pues que la existencia de órganos específicos de gobernanza fomentan la transversalidad y hacen más eficaces la cooperación administrativa y la coordinación multinivel.

Otros factores de cariz más subjetivo, que no hemos incorporado en el análisis comparativo, pero que son relevantes para comprender la interrelación entre participación e integralidad corresponden a la voluntad política del *policymaker* en relación a las políticas de participación ciudadana y su inclusión en los programas de regeneración urbana. Sin embargo, sí que podemos atender sobre aquellos PII que han sido reformulados o que han modificado determinadas acciones, con el fin de comprender la interrelación entre voluntad política, participación e integralidad. En los casos de Terrassa y Manlleu, por ejemplo, la reformulación no ha sido objeto de un cambio de gobierno, sino de una voluntad de mejora del PII. En este sentido, los cambios propuestos han significado una mejora de la participación e integralidad en la ejecución del PII. En Tarragona y Santa Perpètua, la reformulación del PII se ha vinculado al cambio de gobierno municipal. En estos dos casos, esta redefinición ha supuesto un retraso en la ejecución del PII, de menor incidencia en Can Folguera y más relevante en el caso de Campclar, pero a la vez ha supuesto una mejora en la gestión del proyecto, si bien en el caso de Tarragona este retraso ha supuesto una pérdida de participación. En Barcelona, donde a pesar de no haber habido cambio de gobierno municipal, el cambio en la persona que ocupaba la concejalía del distrito ha afectado algunas de las actuaciones contenidas en el PII.

5. Bibliografía

Altman, I. i Wandersman, A. (1987) *Neighborhood and Community Environments*. Vol. 9 Colección Human Behaviour and Environment. Plenum Press: New York.

Andersen, H. T. (2001) *The new Urban Politics of Europe: The Area-Based Approach to Regeneration Policy* a Andersen, H. T. and Van Kempen, R. (eds) *Governing European Cities*. Ashgate: Hampshire.

- Andersen, H. T. and van Kempen, R. (2003) *Governing European Cities*. Hampshire: Ashgate
- Arias, F. (2000) *La desigualdad urbana en España*. Ministerio de Fomento: Madrid.
- Atkinson, R. I Kintrea, H. (2001) Disentangling Area Effects: Evidence from deprived and non deprived neighbourhoods. *Urban Studies*, vol. 38, num. 12, pp. 2277-2298.
- Blanco, I. (2006) "Gobernanza urbana y políticas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona", en *Tecnología para la Organización Pública*.
- Blanco, I. i Gomà, R. (2006). "Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma", en *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2: 11-27. http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/eus/politika.org.es_n2_blanco-goma.pdf
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel: Barcelona
- Brugué, Q. y Gomà, R. (coords.) (1998): *Gobierno Local y Políticas Públicas*. Ariel: Barcelona
- Bruquetas, M; Moreno, Fco J.; Walliser, A. (2005) *La Regeneración de barrios desfavorecidos*. Documento de Trabajo, núm. 67. Colección Laboratorio de Alternativas. Fundación Alternativas: Madrid
- Burton, P. (2003) "Community involvement in neighbourhood regeneration: stairway to heaven or road to nowhere?", *CNR Paper*, 13.
- Carpenter, J. (2006) "Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU Urban Community Initiative" a *Urban Studies*, 43:12, 2145-2162
- Christensen, K. (1999): *Cities and Complexity. Making Intergovernmental Decisions*. Sage: Londres.
- Comissió Europea (1997) *Community involvement in urban regeneration: added value and changing values*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Union
- Couch, C., Fraser, C., Percy, St. (eds.) (2003): *Urban Regeneration in Europe*. Blackwell: Londres
- Coulumb, R. (2003) "Modelos de gestión de los centros históricos de América Latina y el Caribe. En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad". en Carrion, F (ed): *Urbanismo en América Latina*. Junta de Andalucía- FLACSO Ecuador: Quito.
- Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial. Generalitat de Catalunya. 2004
- DeFillippis, J. (2001). 'The myth of social capital in community development', *Housing policy Debate*, 12 (4), pàgs. 781-806.
- DTPOP (2007): "Barris amb Projectes: el barri de l'Erm". Fundació CIREM. Document de Treball intern de la xarxa "Barris amb Projectes", impulsada pel DPTOP.

- DTPOP (2007): "Barris amb Projectes: la Mariola de Lleida", Fundació CIREM. Document de Treball intern de la xarxa "Barris amb Projectes", impulsada per la DPTO
- Font, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel: Barcelona.
- Geddes, M. y Benington, J. (eds.) (2002): *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Routledge: Londres
- Goñi, B. (2008) "Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la región metropolitana de Barcelona" a *Script Nova*. Vol. XII, núm. 272.
- Goss, St. (2000): *Making Local Governance Work*. Palgrave: Londres.
- Henning, C. and Lieberg, M. (1996) "Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective", *SHPR*, 13, 3-26.
- Hirst, P. (2000) "Democracy and Governance" en Pierre, J. *Debating Governance*. Oxford: OUP.
- Ibarra, P., Gomà, R. and Martí, St. (2002) *La democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icària: Barcelona.
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*. Sage: Londres
- Kearns, A. (2004) "Social Capital, Regeneration & Urban Policy", *CNR Paper*, 15.
- Kearns, A. and Forrest, R. (2001) Social cohesion, social capital and neighbourhood", *Urban Studies*, 38, 2125-2143.
- Keestelot, C. (2003): "Urban socio-spatial configurations and the future of European cities". Paper presentado en el Eurex on-line seminar, 20 de febrer de 2003. www.shakti.uniurb.it/eurex
- Kickert, W.; Klijn, E.; Koppenjan, J. (eds.) (1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage: Londres
- Le Galès, P. (2002): *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford University Press: Oxford
- Lídia Garcia-Ferrando, L. (2008) "Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de Barris de Catalunya (2004)". *Cambios en las políticas de regeneración urbana, Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008* <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/programa.htm>>
- Lowndes, V.; Pratchett, L i Stoker, G. (2006) "Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework", a *Social Policy and Society*, 5:2, pp. 281-291
- Lupton, R. (2003) "'Neighbourhood Effects': Can we measure them and does it matter?" a CASE Paper, núm. 73. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper73.pdf>

- Llei, 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial". Generalitat de Catalunya. 2004
- Mandanipour, A., Cars, G., i Allen, J. (eds.) (1998): *Social Exclusion in European Cities*. Jessica Kingsley: Londres.
- Marchioni, M. (1969) *Comunidad y Desarrollo*. Nova Terra: Barcelona
- Martí, J.; Pascual, J.; Rebollo, O (2005) *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y Reflexiones*. Madrid: IEPALA Editorial / CIMAS
- Mayntz, R. (1999): "La Teoria della Governance: Sfide e Prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1, aprile 1999, pp 3 – 19.
- Muñoz, F. (2006): "Fer ciutat, construir territori: la Llei de Barris" a *Activitat Parlamentària*, Número 8. pàg. 59-75. Generalitat de Catalunya: Barcelona.
- Musterd, St. i Ostendorf, W. (eds.) (1998): *Urban Segregation and the Welfare State*. Routledge: Londres.
- Navarro, St. (2004): *Redes Sociales y construcción Comunitaria*. Editorial CCS: Madrid.
- Nel.lo, O. (2007) *Contra la Segregación Urbana y por la cohesión social: la ley de barrios de Cataluña*. (article no editat).
- Nel.lo, O. (2007) *Seventy Districts. Ten Lessons (Learning by doing the Urban Districts Regeneration Programme)*. Ponència Presentada en el marc de la UE.
- OCDE (1998): *Integrating Distressed Urban Areas*. OCDE: París.
- Parés, B. (2007) "Rehabilitació d'Habitatges en els Plans de Barris. El barri de l'Erm: Accions en Habitatge". Ponència Presentada en el marc de les Jornades Tècniques en matèria d'Habitatge i Plans de Barris.
- Parkinson, M. (1998) *Combating social exclusion: lessons from Area-based programmes in Europe*. Policy Press: Bristol.
- Pindado, F (2002) *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal: Barcelona
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press: Princeton.
- Rebollo, O; Pindado, F. (1999) *Desarrollo Local y Comunitario: Una propuesta estratégica para Barcelona*. Document inèdit.
- Regenera (2007) *Urban regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Final report*. A <http://urbact.eu/themes/urban-regeneration.html>
- Serra, A. (2004) *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Diputació de Barcelona: Barcelona

- Serra, A. (2003) "La dimensió social dels barris amb dificultats" a Sodupe, M. (ed.) *Urbanisme i barris en dificultats*. El cas de la Mina. Aula Barcelona: Barcelona
- Skidmore, P. Nound, K. i Lownsbrough, H. (2006) *Community participation. Who benefits?* Joseph Rowntree Foundation: York
- Stoker, G. (1996): "Governance as Theory: five propositions", *International Social Sciences Journal*, nº155, pp 17-28.
- Subirats, J (Dir.) (2005) Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas. *Documentos de Trabajo* 5, Fundación BBVA, en: http://w3.grupobbva.com/TLFB/tlfb/TLFBindex_pub.jsp
- Subirats, L. i Gomà, R. (2003). "Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social". Plataforma de ONGS de Acción Social: Madrid
- Subirats, J. et. Al. (coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona: Barcelona.
- URBACT (2007) *The URBACT Programme. Towards a new listening culture? The involvement of inhabitants in urban managment.* http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/FinalReports/GTTT_Participation.pdf
- Villasante, T. R, Montañés M., Martí, J. (Coord.) (2001) *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2.*: El Viejo Topo: Madrid.
- Villasante, T. R. (1995) *Democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. HOAC: Madrid
- Vranken et al. (2002) *Social inclusion, Urban Governance and Sustainability. Towards a conceptual framework*. Garant: Amberes
- Walliser, A. (2001) "Evolución de la participación ciudadana y el gobierno local en Madrid y Barcelona entre 1979 y 1999". Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Madrid
- Walliser, A. (2003) *Ciudad y participación*. Instituto Juan March: Madrid