

La regeneración de barrios desfavorecidos

**María Bruquetas Callejo
Fco. Javier Moreno Fuentes
Andrés Walliser Martínez**

Documento de trabajo 67/2005



María Bruquetas Callejo es socióloga y antropóloga social. Ha trabajado cuatro años como investigadora *freelance* en diversos campos y desde 1999 se centra en el análisis de políticas públicas. En la actualidad prepara su tesis en el Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) de la Universidad de Amsterdam. Su investigación versa sobre la implementación de políticas locales de integración de inmigrantes.

Francisco Javier Moreno Fuentes es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Social Policy and Planning por la London School of Economics y Máster en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March. En la actualidad es profesor asociado en el Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions de la Universitat de Barcelona.

Andrés Walliser Martínez es Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March. En la actualidad es profesor en la Universidad de Alcalá y en la Syracuse University, así como consultor para el grupo AIBR.

Los autores de este documento son los responsables del estudio de los casos españoles del Proyecto UGIS (*Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability*) desarrollado entre 2000 y 2003 en el ámbito del V Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea. (<http://www.ufsia.ac.be/ugis/>).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© María Bruquetas Callejo. © Fco. Javier Moreno Fuentes. © Andrés Walliser Martínez

ISBN: 84-96204-67-7

Depósito Legal: M-28861-2005

Contenido

Introducción	7
1. Planteamiento de los conceptos centrales asociados a la problemática urbana y a las políticas de regeneración de barrios	11
1.1 Desfavorecimiento/vulnerabilidad	11
1.2 Gentrificación	12
1.3 Segregación espacial/residencial	15
1.4 Fragmentación/cohesión social	15
1.5 Participación ciudadana	16
1.6 Gobernación	21
2. Políticas de ciudades en España	23
2.1 La problemática de los barrios vulnerables y desfavorecidos	23
2.2 Políticas públicas aplicadas a la regeneración de barrios en España	30
2.3 Regeneración de barrios en Madrid y Barcelona: cuatro casos de estudio	35
2.4 El horizonte de las políticas urbanas en España	44
3. Conclusiones. Propuestas de líneas de actuación	49
3.1 Propuestas de organización interinstitucional	50
3.2 Propuestas relativas a contenidos	56
Bibliografía	64

Siglas y acrónimos

ARI	Área de Rehabilitación Integral
ARP	Área de Rehabilitación Preferente
CAM	Comunidad de Madrid
CCAA	Comunidades Autónomas
CCS	Consejos Consultivos Sectoriales
CCT	Consejos Consultivos Territoriales
DSU	Desarrollo Social Urbano
ESO	Enseñanza Secundaria Obligatoria
Feder	Fondos Europeos de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
GSB	Grotestedenbeleid (Política de grandes ciudades, en los Países Bajos)
IAP	Investigación Acción Participación
IMES	Institute for Migration and Ethnic Studies
Inem	Instituto Nacional de Empleo
Macba	Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona
MDS	Movimiento por la Dignidad del Sur
OCAP	Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
Pyme	Pequeñas y Medianas Empresas
SUD	Spatial and Urban Development
UGIS	Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability
UDG	Urban Development Working Group

La regeneración de barrios desfavorecidos

María Bruquetas Callejo

Institute for Migration and Ethnic Studies. Amsterdam

Francisco Javier Moreno Fuentes

Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions.

Universidad de Barcelona

Andrés Walliser Martínez

Universidad de Alcalá y Syracuse University

La intervención pública en zonas urbanas desfavorecidas está justificada por la magnitud del fenómeno y por sus repercusiones sobre el conjunto del tejido urbano y su cohesión social. La urgencia de intervenir en los barrios vulnerables es de hecho hoy mayor que nunca ya que las tendencias económicas actuales tienden a provocar un mayor declive de las áreas desfavorecidas. A esto se suma el asentamiento de importantes colectivos de inmigrantes extracomunitarios que con frecuencia engrosan las filas de la población vulnerable concentradas en este tipo de áreas urbanas.

El presente documento examina la necesidad de establecer una política de ciudades y de desarrollo de barrios desfavorecidos. La larga experiencia de intervención de las administraciones públicas españolas en este tipo de áreas urbanas se ha plasmado tradicionalmente en dos líneas de intervención planteadas de manera independiente: la urbanística y la social. Este trabajo analiza el modelo tradicional de desarrollo de los barrios desfavorecidos y concluye su inadecuación para afrontar la problemática de estas zonas. La principal alternativa sería la aplicación de una metodología integral de intervención que aborde los problemas desde una perspectiva holística.

Por integralidad nos referimos tanto a la diversidad de medidas adoptadas (sociales, económicas y físicas), como a la variedad de agentes públicos (agencias y departamentos de los diferentes niveles de la Administración del Estado) y privados (organizaciones con y sin ánimo de lucro, ciudadanos, etc.) implicados en las mismas. Más que una suma de políticas sectoriales, la metodología integral constituye una estrategia de intervención y gobernanza caracterizada por la cooperación institucional, la participación ciudadana y los partenariados público-privados.

Además, este documento analiza la problemática de los barrios desfavorecidos, al tiempo que estudia las causas de diversos factores de vulnerabilidad físicos como la inadecuación del trazado urbano, las tipologías constructivas o el deterioro de los equipamientos urbanos; factores económicos como el debilitamiento de actividades tradicionales, la pérdida de empleos en sectores sometidos a la competencia internacional o la precariedad del empleo; y factores sociales como los desequilibrios demográficos, el bajo nivel educativo, la precaria inserción laboral o la concentración de comunidades de origen inmigrante. También se destaca el papel de las Administraciones públicas, examinando tanto los efectos positivos como los negativos de determinadas políticas –vivienda, infraestructuras, regulación– sobre estas áreas urbanas.

A partir del estudio realizado se proponen las siguientes líneas de actuación:

La aplicación de una metodología de intervención integral instrumentada de forma que favorezcan:

- El fomento de la coordinación interinstitucional: *task forces*, fondos de financiación común y observatorios
- La intervención *ad-hoc* sobre áreas urbanas delimitadas
- La creación de marcos jurídicos a nivel nacional y autonómico
- El aumento de los niveles de autonomía local

La lucha contra la exclusión social mediante las siguientes medidas ordinarias:

- Creación de condiciones que animen la inversión
- Desarrollo económico endógeno
- Educación, empleo y formación
- Vivienda y medio ambiente urbano
- Vertebración del territorio
- Seguridad
- Programas de protección social (sanidad, servicios personales, etc.)

Introducción

Los distintos estudios comparativos sobre programas de desarrollo urbano publicados en los últimos años señalan la gran semejanza existente entre los barrios desfavorecidos de distintos países europeos en cuanto a su composición sociodemográfica y condiciones socioeconómicas, al tiempo que destacan la naturaleza claramente multidimensional de la problemática a abordar¹. No se trata de analizar únicamente el fenómeno de la pobreza, sino el conjunto de circunstancias ambientales, sociales y económicas íntimamente interrelacionadas que potencian la exclusión social, dificultan la regeneración de estas áreas, y desalientan la inversión y la creación de empleo. El elemento clave de una intervención pública progresista sobre zonas urbanas desfavorecidas reside en la reducción de la vulnerabilidad, o predisposición de un área a entrar en crisis ante la existencia de múltiples problemáticas que se retroalimentan generando círculos viciosos.

La intervención pública en zonas urbanas desfavorecidas está justificada por la magnitud del fenómeno ya que los residentes de estos barrios representan un porcentaje importante de la población de las grandes urbes (cerca de un 10% en países de la OCDE incluidos en el estudio anteriormente citado). Lo que ocurre en estos barrios repercute sobre el conjunto del tejido urbano a través de un incremento de la economía informal, un aumento del gasto público (seguridad, intervenciones paliativas, etc.) y, en última instancia, un debilitamiento de la cohesión social.

Las administraciones públicas españolas poseen una experiencia relativamente larga en intervenciones sobre barrios desfavorecidos. Éstas se han plasmado tradicionalmente en dos líneas de intervención claramente diferenciadas: el desarrollo del planeamiento urbanístico y los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Ambas dimensiones, la urbanística y la social, han sido planteadas generalmente de manera independiente, lo que ha provocado disfunciones, solapamientos, así como una pérdida de potencialidades y sinergias. La principal alternativa a esta forma de actuación sería la aplicación de una metodología integral, recomendada por cuatro razones fundamentales:

¹Por su relevancia para este trabajo destacamos fundamentalmente dos estudios de estas características: Integrating Distressed Urban Areas realizado en 1995 por un grupo de trabajo de la OCDE con la participación española del Ministerio de Fomento (Arias, 2000); y el estudio comparativo UGIS (Urban Governance, Inclusion and Sustainability) financiado por el Quinto Programa Marco de la UE (http://www.ua.ac.be/main.asp?c=*UGIS).

- naturaleza multidimensional de la problemática a abordar;
- necesidad de superar las limitaciones de las políticas sectoriales, ofreciendo oportunidades reales de desarrollo;
- ejecución de intervenciones en estos contextos resulta costosa, compleja y prolongada en el tiempo, por lo que requieren de un alto grado de cooperación entre administraciones, así como de la participación de las poblaciones afectadas;
- constituye un requisito de la Comisión Europea para recibir fondos comunitarios.

Las conclusiones de la Cumbre de Lisboa de 2000 (<http://www.europa.org>) establecían como objetivo básico de la actuación de las instituciones comunitarias la creación del área económica más competitiva y dinámica del mundo para el año 2010, sin por ello renunciar al modelo social que ha caracterizado a los Estados europeos durante las últimas décadas. Estos objetivos quedaban enmarcados en un contexto de transformación de las estructuras y procesos productivos hacia la llamada “sociedad del conocimiento”, caracterizada por la pérdida de peso de las actividades primarias y secundarias de la economía, y la expansión de las actividades relacionadas con los servicios en las que el “capital humano” pasa a ser un aspecto central de las capacidades productivas de un país (Castells, 2000). Consciente del potencial redistributivo del crecimiento económico promovido por las transformaciones que están sufriendo las economías europeas, pero también de los riesgos de exclusión social derivados de estos mismos procesos, el Consejo europeo acordó desarrollar iniciativas que facilitaran y promoviesen la inclusión social. En esta línea la Política Urbana Integrada se ha convertido en una de las prioridades de la Comisión Europea², que enfáticamente recomienda la aplicación de este tipo de iniciativas transversales. Así, el Plan de acción para un desarrollo urbano sostenible, que define el marco de actuación para los fondos estructurales en el período 2002-2006, condiciona el acceso a ayudas comunitarias a la aplicación de políticas urbanas de carácter integral. Desde una perspectiva estrictamente pragmática, las políticas urbanas pasarán a ser uno de los medios principales por el cual las administraciones españolas podrán continuar recibiendo fondos europeos tras la incorporación a la Unión de los nuevos Estados miembros de Europa del Este, por lo que la exigencia de integralidad establecida por la Comisión Europea debería ser interiorizada con prontitud en las políticas urbanas en España si se desea acceder a dichas líneas de financiación.

En España existe una problemática de fragmentación urbana con barrios desfavorecidos que justificaría el desarrollo de una Política de Ciudades coordinada entre todas las administraciones (Arias, 2000). Esta política de ciudades se conoce en diversos países eu-

²Véase Hacia una política urbana para la Unión Europea <http://habitat.aq.upm.es/hpuue/lista.html>: Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas – COM (97) 197, Bruselas, 06-05-1997.

ropeos con el nombre de *urban policy* y, lejos de equivaler a la dimensión exclusivamente urbanística, hace referencia a la aplicación de programas integrales de desarrollo dirigidos a áreas urbanas concretas. El carácter integral de estos programas se refiere, por un lado, a la diversidad de medidas adoptadas –sociales, económicas y físicas–, así como a la variedad de agentes públicos –agencias y departamentos de los diferentes niveles de la administración del Estado– y privados –organizaciones con y sin ánimo de lucro, ciudadanos, etc.– implicados en las mismas. Surgidas en los países más desarrollados de Europa Occidental a mediados de la década de los 90 ante la constatación de la inadecuación de las operaciones estrictamente urbanísticas, que se venían aplicando tradicionalmente para abordar las situaciones de desfavorecimiento en los barrios más desfavorecidos, este tipo de políticas ha seguido un proceso de clara expansión y consolidación.

Los principales obstáculos que ha de afrontar este tipo de programas son los frenos institucionales en el interior de las administraciones, ya que su puesta en marcha requiere de la estrecha cooperación entre una multiplicidad de agencias públicas. Esto choca no sólo con resistencias a abandonar la mentalidad sectorial, sino también con barreras burocráticas de normativa o de competencias que limitan la aplicación de mecanismos propios de este tipo de programas, tales como la financiación conjunta, o la creación de comités mixtos de gestión. De ahí que las Políticas de Ciudades se hayan puesto en práctica en otros países europeos generalmente a través de programas marco de ámbito estatal, destinados a fomentar la cooperación inter/intra-administrativa, y a permitir una mayor flexibilidad en la aplicación de estas políticas. Dichos programas (*Grotestedenbeleid* en Holanda, *Politiques de la Ville* en Francia, etc.) establecen unos parámetros mínimos que han de cumplir las áreas susceptibles de recibir subvenciones estatales, así como una serie de condiciones o directrices generales de actuación que el Municipio (nivel administrativo en el que se suele definir la intervención) debe observar. También se ha utilizado con frecuencia la fórmula del “contrato” entre Estado y Municipio, de modo que la aplicación del programa queda sujeta a la aceptación de una serie de derechos y obligaciones por las partes contratantes entre las que destaca el requisito de realizar una evaluación rigurosa de la intervención.

En nuestro país la evaluación de las políticas públicas es una práctica relativamente rara, contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE (OECD, 2001). Esto está directamente relacionado con una cultura política basada en la resolución de conflicto mediante la confrontación, y la falta de interiorización de la necesidad de rendir cuentas de las medidas adoptadas ante la ciudadanía, así como de sus resultados (principios centrales de la democracia liberal plasmados en los conceptos de *accountability* y *responsiveness*). Tal y como recogían las conclusiones del proyecto UGIS, esto puede estar también directamente relacionado con la excesiva influencia que tienen los relevos políticos en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas en España y por consiguiente su evaluación.

Existen, sin embargo, diversos elementos que llevan a pensar en un desarrollo diferente a corto y medio plazo. En primer lugar, las recomendaciones y normativas de la Unión

Europea (UE), que tienden a introducir gradualmente la obligación de evaluar la ejecución de los programas financiados con recursos comunitarios. En segundo lugar, las políticas en áreas desfavorecidas urbanas de grandes ciudades previsiblemente ganarán relevancia en España en los próximos años ya que las problemáticas urbanas se van a agravar, cobrando con ello mayor visibilidad y aumentando por ello la presión sobre los responsables políticos. La urgencia de intervenir en los barrios vulnerables es de hecho hoy mayor que nunca ya que las tendencias económicas provocan el declive de las áreas desfavorecidas como consecuencia de la marcada tendencia hacia la precarización laboral y el desempleo entre sus habitantes (Arias, 2000; Hernández Aja, 2001). A esto se suma el asentamiento de importantes colectivos de inmigrantes extracomunitarios que con frecuencia engrosan las filas de la población vulnerable concentrada en este tipo de áreas urbanas. Estos grupos de recién llegados aportan dos características novedosas al cuadro socio-demográfico general: una creciente diversidad étnica que abre las puertas a conflictos culturales y a reacciones xenófobas por parte de la población autóctona, y la extensión de la precariedad administrativa vinculada a marcos legislativos restrictivos que favorecen la irregularidad agravando, por tanto, los procesos de exclusión. En muchos países europeos los barrios desfavorecidos son, hoy en día, sinónimo de barrios de inmigrantes extracomunitarios. La capacidad de las autoridades públicas para intervenir en los barrios desfavorecidos determina en gran medida la gobernabilidad misma de la ciudad.

En el caso específico de administraciones controladas por partidos progresistas, la no intervención ante este tipo de problemáticas plantea un serio reto práctico ya que puede desembocar en su manipulación política por partidos populistas y/o de extrema derecha, como demuestra el caso del municipio holandés de Rotterdam donde tras 20 años de gobierno de izquierdas con políticas urbanas que no abordaron los problemas con eficacia, en 2002 se produjo un radical vuelco del electorado hacia la extrema derecha.

1. Planteamiento de los conceptos centrales asociados a la problemática urbana y a las políticas de regeneración de barrios

1.1 Desfavorecimiento y vulnerabilidad

Entendemos por vulnerabilidad el conjunto de circunstancias (ambientales, sociales, económicas y políticas) que potencian la exclusión social y que dificultan la regeneración de determinadas áreas urbanas al desalentar la inversión y la creación de empleo y facilitar la marginación de determinados colectivos. El desfavorecimiento, por el contrario, sería la materialización de dicho riesgo en una situación de exclusión ya consolidada. En este sentido definiremos el desfavorecimiento como una situación compleja de exclusión social, multidimensional, que tiende a reproducirse. Es multidimensional porque supone exclusión de las principales instituciones sociales: de la esfera económico-laboral, geográfico-física (segregación residencial), institucional (desprotección pública) y/o socio-cultural (estigmatización social, discriminación). Este concepto, sinónimo de exclusión social, hace referencia a brechas auténticas en la sociedad entre “dentro” y “fuera”. Se han identificado tres formas de discontinuidades de este tipo: relacional, societal y espacial (Vranken, 1997), que incluyen tanto el resultado de los mismos –pobreza y marginalidad– como los procesos que llevan hasta ellos (falta de acceso, segregación de la sociedad, discriminación).

Algunos de los indicadores básicos de esta situación en un área son: la concentración de grupos socio-económicamente vulnerables en la zona, entre otros población inmigrante, bajo nivel de renta, elevados niveles de fracaso escolar, ausencia de iniciativa económica local, índices elevados de paro y precariedad laboral, actividades de economía informal incluyendo actividades ilícitas –delincuencia, prostitución, tráfico de drogas–, desestructuración familiar –generalmente familias “mono-marentales”– y estigmatización simbólica de la zona. A nivel espacial constituyen rasgos indicativos: la segregación residencial, la fragmentación social, la accesibilidad insuficiente a recursos educativos y de ocio, la degradación medioambiental o la ausencia (así como el mal uso/gestión) de espacios públicos.

1.2 Gentrificación

El término gentrificación³ hace referencia a un fenómeno físico, social, cultural y económico en el cual algunos barrios tradicionalmente de clase trabajadora, y/o situados en el casco histórico, se convierten en zonas residenciales de clase media y media alta. El proceso puede comenzar espontáneamente por la presencia de vivienda relativamente barata en barrios céntricos o a partir de una operación de rehabilitación urbanística. El asentamiento de nuevos habitantes conlleva la subida de precios en el mercado inmobiliario y con ello un desplazamiento gradual de los habitantes tradicionales más vulnerables que son sustituidos por profesionales liberales cualificados y con rentas medias-altas (“nuevas clases de servicios”). El incremento de los precios y la transformación de la población residente suelen venir acompañados de un cambio gradual de la actividad comercial y de servicios. Los nuevos residentes generan un “efecto tirón” en un barrio, convirtiéndolo en atractivo tanto para nuevos residentes como para diversas actividades comerciales y de ocio que imprimen al barrio un nuevo carácter, que a su vez atraerá a otros inversores y a nuevos residentes. Con frecuencia estos procesos acaban dando lugar a barrios con una marcada identidad, tal como ocurrió con los colectivos homosexuales en el caso del barrio de Castro en San Francisco (EE UU), Soho en Londres, o de Chueca en Madrid. Algunos autores hablan de estos fenómenos como la “ciudad emancipada”.

El concepto de gentrificación comenzó a utilizarse para definir el proceso de transformación de las principales ciudades estadounidenses por el cual los centros urbanos que habían sido abandonados por las nuevas clases medias en los años 1940-50 y transformado en “ghettos”, dos décadas más tarde fueron gradualmente ocupados por artistas, creadores y otros grupos atraídos por la abundancia de espacio a precios relativamente bajos (Sampson, R. J. y Morenoff, J., 2004). Este fenómeno se reprodujo también en grandes ciudades europeas como París, Londres o Ámsterdam. Inicialmente localizado en determinados barrios, este proceso ha terminado afectando a zonas portuarias e industriales en declive donde se realizan grandes operaciones inmobiliarias (Docklands en Londres, Villa Olímpica y Forum en Barcelona, Bercy en París, etc.).

Los procesos de gentrificación pueden conllevar el desplazamiento casi total de la población tradicional de un barrio del centro, especialmente en zonas de terciarización o de alto valor histórico y monumental. En otras ocasiones, más comunes en el caso de Madrid, Barcelona o Sevilla, se produce una fuerte polarización social en un mismo barrio. El resultado es una recalificación por rehabilitación o demolición de las fincas con mayor po-

³Del inglés *gentrification*, que a su vez procede de la palabra *gentry* (pequeña nobleza local). No existe una traducción exacta al castellano, y otros términos utilizados no se ajustan al sentido real del término (por ej. “ennoblecimiento”, “recualificación”). También se ha asociado con el concepto de “renovación urbana”, entendida en un sentido amplio, y “reciclaje urbano” (*urban renewal* en inglés).

tencial, y la aparición de residentes de rentas altas y servicios afines entre el tejido comercial, en convivencia con los sectores más desfavorecidos de la ciudad.

Las peculiaridades del mercado de propiedad y alquiler español hacen que los procesos de gentrificación se agudicen en determinadas zonas, generando precios equiparables a las zonas más caras de la ciudad que afectan tanto a la vivienda recalificada como a la antigua, a menudo de baja calidad. Las políticas públicas de rehabilitación de vivienda con frecuencia ocasionan el aumento desmedido de los precios al atraer a los inversores privados. Una práctica común es la compra de una finca de renta antigua que no resulta rentable para sus propietarios (generalmente descendientes de uno o varios inversores antiguos) por parte de una inmobiliaria que coacciona, de forma activa y pasiva a los inquilinos con objeto de “animarles” a abandonar su vivienda y proceder así a su transformación en apartamentos, triplicando el precio por metro cuadrado de la finca. Con frecuencia la especulación inmobiliaria lleva a la paulatina expulsión de los habitantes más desfavorecidos.

Causas

Las interpretaciones económicas aluden a movimientos de capital que, después de alejar la inversión de los tejidos urbanos consolidados (y de los centros urbanos en particular) hacia los desarrollos periféricos y metropolitanos, vuelven a aquellas zonas en declive social y urbano para reintegrarlas al mercado. Ésta es la hipótesis del “vacío de inversión” (*rent-gap*). La revalorización se produciría así mediante la construcción y/o rehabilitación del parque inmobiliario del centro de la ciudad, lo que a medio plazo tendría como consecuencia la atracción de más inversión y el incremento general de la propiedad inmobiliaria y el parque de alquiler. La presencia de un activo que revalorice la propiedad y haga el barrio más atractivo es también motor fundamental de la gentrificación: gran equipamiento metropolitano (museo), de transporte (metro, tren o intercambiador), o comercial. Con frecuencia éstos dependen de iniciativas públicas encaminadas, entre otros fines, a modificar el contexto social en un barrio desfavorecido.

Las explicaciones socio-culturales son compatibles con las estrictamente económicas y prestan especial atención a las preferencias de los agentes “gentrificadores”, fundamentalmente los nuevos residentes. La atracción hacia los centros históricos se explica por razones diversas, entre las que destacan las estrictamente económicas y las derivadas de la buena ubicación de estas zonas. La centralidad se considera en este caso un claro activo a la hora de elegir vivienda. En esta línea de argumentación, algunos autores señalan que existiría una demanda basada en el género. Las mujeres de estas parejas con alto poder adquisitivo y proyectos familiares y/o reproductivos precisan una ubicación no muy alejada del centro de trabajo que les permita combinar la actividad profesional remunerada con las responsabilidades domésticas.

En el caso español el perfil básico de gentrificador/a es el de un/a profesional solo/a o en pareja, con ingresos altos y un empleo relativamente bien remunerado en un sector de al-

to valor añadido (comunicación, profesiones liberales, finanzas, etc.). Hay, no obstante, otros grupos sociales que generan también procesos de gentrificación como, por ejemplo, estudiantes, artistas, etc.

A continuación sugerimos una tipología de la gentrificación:

Gentrificación de uso

Proceso por el cual tan sólo determinados negocios son renovados, atrayendo a un público diferente que busca espacio de ocio o consumo cultural, moda, hostelería, creando así hábitos diferenciados de uso del espacio temporalmente delimitados (fundamentalmente fines de semana). Estas dinámicas no suponen por sí mismas una gentrificación *stricto sensu*, pero contribuyen a acelerar el proceso por el cual un determinado barrio se “pone de moda” y se construyen por tanto imágenes e identidades susceptibles de ser consumidas, vía usos del espacio y/o residencialmente.

Gentrificación residencial y terciaria

- Sin renovación: proceso espontáneo de establecimiento de clases medias en barrios céntricos atraídos por una vivienda a precios asequibles. Este fenómeno tiene lugar en las ciudades españolas en la década de los 80 y principios de los 90, período en el que los cascos antiguos se van quedando vacíos o deteriorados.
- Con renovación del parque inmobiliario: este proceso tiene como principal actor al sector inmobiliario en contextos poco regulados y altamente especulativos. El proceso de gentrificación se pone en marcha a partir de intervenciones públicas de rehabilitación, desde la declaración de la zona como de Área de Rehabilitación Preferente (ARP) o Área de Rehabilitación Integral (ARI). El proceso de reforma del parque inmobiliario suele comenzar en las zonas más atractivas de los cascos históricos, donde existe vivienda de lujo o con potencial para ser rehabilitada. La recualificación se produce generalmente de forma individual, transformando los antiguos pisos en apartamentos o viviendas de lujo, o construyendo vivienda nueva en las zonas más deterioradas. La renovación de los cascos antiguos se extiende progresivamente a zonas más periféricas.

Terciarización

- Servicios: proceso de gentrificación que tiene lugar a partir de la sustitución de viviendas por oficinas y actividades de hostelería. Se producen a menudo en áreas con vivienda antigua de calidad que ha perdido parte de sus residentes más solventes. La centralidad, junto con el entorno histórico, constituye un activo para el capital inmobiliario a la hora de ofrecer espacios de oficinas. A medida que se van instalando oficinas y el tejido comercial se adapta a esta nueva situación, la heterogeneidad social de estos barrios se reduce considerablemente.

- Comercio: gentrificación que se produce a través de la progresiva expansión de actividades comerciales y la consiguiente erradicación del parque de viviendas, o la subida de los precios de la misma. En muchos casos estos ejes comerciales peatonales generan en los barrios lo que algunos autores denominan la “tematización de la ciudad”, es decir la recreación de un “barrio típico”, parque temático urbano que sirve de atracción a los habitantes de toda la ciudad y especialmente a los turistas. Este fenómeno resulta extremadamente común en ciudades grandes y medias en casi todos los países europeos.

1.3 Segregación espacial/residencial

La segregación espacial y residencial se define como la separación física de distintos núcleos dentro de la ciudad en función de la posición socioeconómica de sus habitantes. El resultado de esta segregación es la proliferación de comunidades distintivas con características específicas en diferentes áreas de la ciudad, dando lugar a zonas de población muy homogéneas.

Esta dinámica ha definido el perfil de las principales ciudades españolas en las que los barrios “ricos” y los barrios “pobres” están claramente diferenciados. Este tipo de segregación es evidente en las zonas desfavorecidas, especialmente en los barrios periféricos construidos en los años 50 y 60 para las clases obreras mediante procesos anárquicos de urbanización. Todavía hoy existen multitud de barrios periféricos separados del tejido urbano por autopistas, ferrocarriles, solares inertes, tejido industrial, etc. Los barrios desfavorecidos del casco histórico suelen encontrarse mejor integrados espacialmente, con buena accesibilidad y relativamente bien vertebrados en el sistema de transporte público. En estos últimos suele haber además una mezcla importante entre distintos grupos sociales y, salvo algunas excepciones, los habitantes tradicionales conviven con los nuevos vecinos inmigrantes y con gentrificadores de diverso tipo, lo cual genera fragmentación más que segregación espacial a gran escala.

1.4 Fragmentación frente a cohesión social

La fragmentación social se define como un estado específico de diferenciación social, es decir, una reducción de los lazos sociales entre distintos grupos de población. Los vínculos entre estos grupos son extremadamente débiles o inexistentes, lo cual dificulta considerablemente la movilidad social y facilita la creciente disparidad de comportamientos sociales (Maurin, 2004). Algunos de estos grupos pueden llegar a percibirse socialmente aislados o excluidos de la sociedad.

La fragmentación social se puede medir de diferentes maneras: indicadores sobre rentas, empleo/desempleo, tipo de ocupación, transferencias por unidad doméstica, discriminación en los mercados de vivienda y trabajo, etc. Pese a que en Europa no suelen alcanzarse los

niveles de homogeneidad social, religiosa y étnica existentes en los ghettos estadounidenses, ni tampoco su densa organización comunitaria, dichos procesos de fragmentación están sin duda presentes. Esto no quiere decir que todas las personas con una situación desfavorecida pertenezcan a estos colectivos, es una cuestión de grado y el aislamiento debe ser medido empíricamente. Por otro lado, la fragmentación social es más el resultado de un proceso estructural, que de la mera agregación de comportamientos individuales.

Fragmentación y cohesión social no son conceptos necesariamente incompatibles entre sí. Un barrio puede estar caracterizado por una fuerte fragmentación social y existir entre esos grupos fragmentados algunos con un fuerte grado de cohesión interna (generalmente de origen étnico-cultural o religioso), lo cual genera redes de solidaridad social que facilitan la supervivencia en un contexto de desfavorecimiento.

1.5 Participación ciudadana

Lo que entendemos por participación ciudadana en el ámbito local va más allá de la estricta participación electoral que es la expresión más formalizada de la democracia representativa liberal en las sociedades occidentales contemporáneas. Se trata de que los ciudadanos tengan capacidad de influir mediante instrumentos formales o informales en el proceso de propuesta, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas. La participación ciudadana trasciende de hecho los límites de lo estrictamente político y sitúa a los ciudadanos en las esferas de decisión y ejecución de lo público desde lo cotidiano, es decir, desde su experiencia diaria y desde la proximidad al proceso de toma de decisiones en los barrios. La calidad de vida urbana comprendería así no solo una forma de organización urbana que facilita la interacción social y el acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras, sino también que todo ello sea el resultado de un proceso participativo.

La participación formal es el conjunto de herramientas que, más allá de la participación electoral, facilitan el acceso de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones, plasmados de modo concreto en la definición, diseño y ejecución de políticas públicas. Las funciones concretas que pueden desempeñar estas herramientas son: promover la cultura cívica tanto en el ámbito individual como asociativo, legitimar la democracia local como ámbito participativo más próximo al ciudadano, articular intereses comunes mediante el consenso, garantizar el acceso de los ciudadanos a la información necesaria para el seguimiento del proceso de las políticas públicas y, previsiblemente, posibilitar que se tome parte en dicho proceso e influir en él.

En cuanto a los tipos de participación formal, en la Tabla 1 se recogen distintos tipos de experiencias asociativas en el ámbito local ordenados según distintos grados de participación, es decir, según la capacidad de influir en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Tabla 1. La participación ciudadana formal

Herramienta	Mecanismo Instrumento	Carácter de la herramienta: Transformativa/Informativa /Deliberativa	Uso individual/ Uso asociativo	Territorial/ sectorial	Carácter En uso en España	Aplicado temporal o permanente	en Madrid y Barcelona
Candidaturas vecinales	I	T	Asociativo	Territorial	Si	Permanente	
Gestión plena de equipamientos y servicios	M	T	Asociativo	Territorial/sectorial	Si	Permanente	M
Presupuestos participativos ⁴	M	T	Ambos	Territorial	Si	Permanente	
Reglamentos participativos	I	T	Asociativo	Territorial	Si	Temporal	B/M
IAP/planes de desarrollo local	I	T	Ambos	Territorial	Si	Temporal	B
Planificación estratégica participada	I	T	Ambos	Territorial	Si	Temporal	B
Planes Integrales sectoriales	I	T	Asociativos	Sectorial	Si	Permanente	B
Agenda Local 21	M	D/T	Ambos	Sectorial	Si	Permanente	
Cogestión de equipamientos/servicios/recursos	M	T	Asociativo	Sectorial/sectorial	Si	Permanente	B/M
Consejos sectoriales	M	D	Asociativo	Sectorial	Si	Permanente	B
Consejos territoriales	I	D	Asociativo	Territorial	Si	Permanente	B/M
Círculos de estudio ⁵	M	D	Individual	Sectorial/territorial	No		
Conferencias de consenso	M	D	Individual	Sectorial/territorial	No		
Forums temáticos/ Visiones de comunidad	M	D	Asociativa	Sectorial/territorial	Si		
Encuestas deliberativas	M	D	Individual	Sectorial /general	Si		
Jurados ciudadanos/NIPs/Consejos ciudadanos	M	D	Ambos	Sectorial/territorial	Si	Temporal	
Paneles ciudadanos	M	D	Individual	Sectorial/territorial	Si	Temporales	
Asambleas ciudadanas	I	D	Asociativa	Sectorial/general	No		
Referendums ⁶	I	D/T	Individual	Sectorial/general	Si	Temporal	B
Teledemocracia	I	D	Individual	General	Si	Temporal	
Audiencias públicas/preguntas	I	I	Ambos	Territorial	Si	Permanente	B
Evaluación de servicios públicos	I	I	Individual	Sectorial	Si	Permanente	B
Información de calidad	I	I	Individual	Sectorial	Si	Permanente	B/M

Fuente: Elaboración propia a partir de Gomà y Font (2001) y Steward (2001)

⁴En España este tipo de mecanismos no se ha desarrollado en plenitud si bien existen experiencias en marcha en Córdoba, así como en diversos municipios de Cataluña. Para profundizar en este sentido, consultar Gomà y Rebollo (2001).

⁵La mayoría de los mecanismos deliberativos (círculos de estudio, conferencias de consenso, forums temáticos, visiones de la comunidad, encuestas deliberativas) son utilizados en el Reino Unido. Se pueden aplicar a cuestiones sectoriales que afecten a toda la ciudad, o a aspectos más concretos de un distrito.

⁶Los referendums no suelen ser vinculantes (en cuyo caso sería un instrumento deliberativo), mientras que en el caso de serlo sería un instrumento transformativo.

Existen dos tipos de herramientas participativas instrumentos o mecanismos. Un instrumento de participación sería aquel del que los ciudadanos pueden hacer uso si se lo proponen, por estar establecido como un cauce formal, o a veces informal, para influir en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de políticas. Los instrumentos puede ser impulsados por la administración local –de arriba a abajo–, o a iniciativa ciudadana –de abajo a arriba– pero, en todo caso, sólo funcionan cuando hay demanda por parte de los ciudadanos. Un ejemplo serían los consejos territoriales en los distritos de las ciudades. Un mecanismo de participación se caracterizará por funcionar de manera continuada y permanente como sería el caso del Consejo Municipal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona, o bien esporádicamente pero sin depender de la voluntad de los potenciales usuarios, un ejemplo serían los mecanismos deliberativos e informativos.

Las herramientas a disposición de la participación formal se clasifican en transformativas y comunicativas. La segunda categoría, a su vez, se articula en deliberativas e informativas.

La participación transformativa sería aquella que permite a los ciudadanos influir de manera directa en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Estas experiencias tienen lugar en ámbitos muy determinados, generalmente distritos o poblaciones de tamaño pequeño o mediano, aunque en algunos casos su implantación original ha tenido lugar en ámbitos urbanos de mayor tamaño. Las herramientas más notables aquí contenidas son: las candidaturas vecinales, los reglamentos participativos, los mecanismos de participación consensuados con los ciudadanos, la investigación acción participativa, los planes de desarrollo comunitario y los planes estratégicos.

Las candidaturas vecinales son quizás el instrumento más participativo, pero también de los más excepcionales –su aplicación se reduce a ámbitos locales pequeños y con una fuerte vocación comunitaria–. Entre estos podríamos citar los casos de municipios como Arbucies (Girona) gobernado por una candidatura popular desde 1979, o Marinaleda (Sevilla) regido a través de un sistema asambleario que gestiona los recursos municipales.

Los presupuestos participativos consisten en una serie de mecanismos que permiten que la ciudadanía establezca las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto. Combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones (Gomà y Font, 2001). Este tipo de iniciativas, desarrolladas con notable éxito en la ciudad brasileña de Porto Alegre, se ha extendido internacionalmente y podemos encontrar algunos ejemplos en ciudades españolas como Córdoba, Albacete o Cabezas de San Juan (Sevilla).

Los reglamentos de participación son diseñados por políticos, técnicos y ciudadanos (generalmente encuadrados en asociaciones) y con el consenso del conjunto de las fuerzas políticas. El que se elaboren contando con los ciudadanos implica que el carácter transformativo de este instrumento va a permanecer en el tiempo y va a generar resultados directamente relacionados con el espíritu de dicho reglamento.

La Investigación/Acción/Participación (IAP) y los planes de desarrollo comunitario son instrumentos de diagnóstico y acción que suelen estar promovidos por los propios ciudadanos (*bottom-up*), y requieren del concurso de la intervención de las administraciones públicas para llevarse efectivamente a la práctica⁷. Su carácter transformativo radica en la propia metodología y en la estrategia para abordar fines y objetivos, que son definidos por los propios ciudadanos de forma dinámica a lo largo del proceso. Con ellos se pueden abordar desde objetivos concretos relativamente modestos, hasta reformas integrales de barriadas enteras. El éxito de este tipo de iniciativas reside en conseguir el máximo grado de implicación de los ciudadanos, incluyendo a los que generalmente se mantienen al margen de toda expresión participativa.

La planificación estratégica se articula principalmente través de tres fases: el diagnóstico, la fijación de objetivos estratégicos, y finalmente las prioridades y el proceso en el que se desarrolla la política (Gomà y Font, 2001). Su ámbito es más extenso que el de los planes de desarrollo, y suele abarcar municipios, o incluso áreas metropolitanas, e incluye a todos los actores relevantes de ese territorio. El componente participativo de estos procesos hace que se generen coaliciones entre actores muy diversos que forman parte del proceso (tales como el sector público, la empresa privada, el sector asociativo o la universidad). Un ejemplo paradigmático de este tipo de iniciativas sería el Plan Estratégico de Barcelona.

Los convenios de Agenda Local 21 contemplan la participación ciudadana a nivel local y sublocal, si bien la forma que ésta debe tomar no queda nítidamente establecida. En general, los procesos de elaboración de políticas ambientales han evolucionado hacia modelos más abiertos y desconcentrados (Font y Subirats, 2001).

Los planes integrales constituyen una versión sectorial y especializada de los consejos consultivos territoriales. En ellos se articula un mecanismo de participación desde el que se ha de diseñar las líneas generales de una determinada política pública mediante consenso. Generalmente la dinámica del plan consiste en un proceso de trabajo dividido en varias fases en las que se fija un diagnóstico sobre la situación, se define el objeto central y las líneas estratégicas y, finalmente, los propios objetivos del plan que son los que se han de desarrollar y llevar a cabo. Un ejemplo de plan integral es el Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona.

La gestión plena de equipamientos y servicios por parte de la sociedad civil supone por su parte la presencia del sector asociativo en espacios en los que la participación implica continuidad, y el establecimiento de una relación distinta entre ciudadanos, entidades y administración local. Por un lado supone la modernización del sector asociativo, y el paso de la actividad fundamentalmente reivindicativa a otra caracterizada por la provisión de servicios

⁷Esta afirmación es relevante para el Estado español, ya que en otros contextos, como América Latina, estas prácticas logran desarrollar proyectos transformadores sin el concurso de las administraciones.

y la generación de recursos para el mantenimiento de su actividad, reforzando la presencia del tercer sector en la vida pública y en competencia con el capital privado. Por otro, garantiza una mayor independencia del sector asociativo con respecto a las administraciones, aumentando con ello su legitimidad pública ante los ciudadanos. La cogestión de equipamientos y servicios, es similar a la cogestión plena. En general, estos mecanismos suelen estar bastante extendidos. Un ejemplo es el caso de Madrid durante los años 1987-89.

Y, en segundo lugar, la participación comunicativa: son aquellos instrumentos y mecanismos en los que la participación no tiene lugar de una manera tangible, aunque pueden llegar a ser tan participativas como las herramientas transformativas, según el uso que de ellas se haga.

Los Consejos Consultivos Sectoriales (CCS) se desarrollan a nivel de ciudad y se estructuran en torno a un área de política concreta. La dinámica varía de un caso a otro, pero generalmente agrupan a diversos actores para que trabajen en torno a cuestiones relacionadas con esa área y formulen propuestas a los responsables técnicos y políticos. El abanico de actores participantes puede incluir desde representantes de toda la sociedad civil, hasta únicamente aquellos actores con una implicación directa como usuarios de dicho área. Estos serían los casos, respectivamente, del Consell Municipal de Benestar Social, y del Consell Municipal de la Gent Gran de Barcelona.

Los Consejos Consultivos Territoriales (CCT) se articulan por su parte a nivel de distrito y, con frecuencia, abarcan ámbitos sectoriales dentro de su estructura político-administrativa. Los CCT tienen carácter de instrumentos ya que en la mayoría de los casos no funcionan si no hay demanda de participación, y su mera existencia no asegura su eficacia ya que la capacidad de influencia está determinada por los reglamentos participativos que fijan sus competencias, así como por la voluntad política de las autoridades municipales. Así, estos mecanismos existen en Madrid desde 1979, pero su aceptación por parte del tejido asociativo –sus usuarios potenciales– es muy baja dada su incapacidad para asegurarles influencia en la política de los distritos.

En los últimos años se están desarrollando nuevas experiencias de acercamiento de la política a los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías que van desde la consulta directa con los representantes políticos, hasta el voto electrónico. Especial mención merecen las consultas populares, en las que un grupo de ciudadanos elegidos al azar son informados de manera objetiva acerca de una cuestión y durante un par de días discuten con técnicos, expertos y entre sí, hasta llegar a unas conclusiones que posteriormente serán tenidas en cuenta a la hora de diseñar o ejecutar una determinada política.

Como se ha planteado, los diversos instrumentos y mecanismos que facilitan la participación ciudadana se articulan en un continuo de mayor a menor participación directa por parte de los ciudadanos, lo cual no implica que unos sean mejores que otros. La eficacia de cada instrumento o mecanismo debe ser considerada en función del área concreta en la que se pretende aplicar, y por supuesto depende de la voluntad política de los actores implicados.

1.6 Gobernación

Por gobernación (del inglés *governance*) entendemos el conjunto de actividades de gobierno y gestión resultante de la interacción de actores políticos, administrativos, sociales y económicos, organizados en redes de diversa intensidad, con una serie de objetivos y reglas del juego comunes. Dicha cooperación parte de la premisa de que los actores implicados comparten objetivos, tienen intereses diferentes, en ocasiones contrapuestos, y poseen capacidades muy diferentes a la hora de imponer sus opiniones al resto de los actores. Los intereses de cada actor están definidos por conjuntos de valores que no tienen por qué coincidir con los de los demás. Estos valores no sólo van a moldear los objetivos de cada uno, sino que también van a definir en buena medida como tratarán de llevarlos a cabo, estableciendo qué medios serán compatibles con los fines perseguidos. Si cada actor persigue unos fines y utiliza unos medios, nos encontramos que para la consecución de esos objetivos compartidos los caminos empleados por cada uno no solo se pueden cruzar sino incluso cortar, es decir, ser incompatibles entre sí desde un punto de vista ético, ideológico o político. Surge en este momento la cuestión de hasta qué punto todos los fines son compatibles. La idea de un conjunto de objetivos compartidos no surge de una agregación de intereses comunes sino es sobre todo producto de una negociación. De la capacidad de influir de cada actor, de su poder en definitiva, va a resultar su cuota de participación en los objetivos comunes finales, así como en la forma de obtenerlos.

En las definiciones previas de gobernación se tiende a hablar de esa agregación de intereses sin tener en cuenta el poder de los distintos actores, ni el escenario institucional en el que se desarrolla esta gobernación. El papel de las instituciones resulta efectivamente determinante en el proceso de negociación de las reglas del juego. En cuanto a los efectos de las políticas sobre los individuos, colectivos o ámbitos a los que afecte la gobernación, estos estarán definidos por los valores y estilos que impulsen, tanto la acción de gobierno y administración por parte de las instituciones, como los intereses de los distintos actores a la hora de negociar los objetivos comunes. El dilema entre gobierno local y gobernación, no debe ser planteado en términos exclusivos, sino de contexto político e histórico. La gobernación constituye un conjunto de objetivos compartidos entre los actores, mientras que el gobierno es un conjunto de actividades respaldadas por una autoridad formal (Rosenau, 1992). En líneas generales se puede afirmar, que siempre ha habido gobernación, y que aún existe gobierno (Elander y Blanc, 2001). Las proporciones de uno y otro elemento constituyen las características especiales de cada caso. El motor del cambio son las nuevas tendencias en la gestión pública que alcanzan a todos los ámbitos institucionales: privatización, desregularización y la intervención de un abanico de actores diversos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Los distintos modelos de gobernación urbana que se plasman en los casos españoles estarán en gran medida basados en los diferentes tipos de red que se genere de la interacción de los actores urbanos. En el caso del municipio de Madrid se puede hablar en gene-

ral de la existencia de redes temáticas (*issue networks*) poco sólidas y vulnerables al conflicto. Éstas también aparecerán en determinados ámbitos territoriales de Barcelona, mientras que la norma general para esa ciudad, sobre todo en el ámbito sectorial, son las comunidades de políticas públicas (*policy communities*) estables y con continuidad en el tiempo. No obstante, en la Comunidad de Madrid se puede encontrar un ejemplo muy notable de este último tipo de red en el caso de la interacción entre el tejido asociativo y la CAM en el Plan de Inversiones Villaverde-Usera que repasaremos en detalle en la próxima sección.

2. Políticas de ciudades en España

2.1 La problemática de los barrios vulnerables y desfavorecidos

Como hemos comentado, el problema central en el ámbito urbano no se reduce al tratamiento sectorial de la pobreza, sino que implica hacer frente desde una perspectiva multidimensional a un fenómeno complejo como el de la exclusión social. En nuestro planteamiento de las políticas urbanas de lucha contra la exclusión social tomamos en consideración también la importancia del propio “riesgo de exclusión”, concepto al cual hacemos referencia al hablar de vulnerabilidad: conjunto de circunstancias –ambientales, sociales, económicas, políticas– que potencian la exclusión social y que dificultan la regeneración de determinadas áreas urbanas, al desalentar la inversión y la creación de empleo, y facilitar la marginación de determinados colectivos.

Desde el punto de vista de la formulación de políticas tiene sentido hacer referencia a barrios vulnerables, en combinación con el concepto de barrios desfavorecidos, en la medida en que la utilización de este término nos permite realizar un análisis de los problemas afrontados por los habitantes de una determinada zona. Al mismo tiempo, esto nos capacita para diseñar y aplicar intervenciones que no se limiten a desempeñar un papel meramente reactivo (resolver problemas manifiestos), sino también proactivo (mediante el desarrollo de políticas de prevención del desfavorecimiento). La responsabilidad de las administraciones públicas en el deterioro de la situación que supone el paso desde la vulnerabilidad al desfavorecimiento es clara. Es precisamente la inacción, y en ocasiones determinadas acciones de los poderes públicos, lo que transforma la predisposición de una determinada zona a entrar en crisis en una realidad urbana marcada por la exclusión y la falta de perspectivas para el conjunto de un barrio y sus habitantes (Arias, 2000).

Las causas de la concentración de colectivos de población que acumulan factores de vulnerabilidad en determinadas áreas urbanas son muy diversas. El precio del suelo y del mercado inmobiliario, relativamente inferior en estos barrios en relación con los de otras zonas de la ciudad, opera como un primer factor de selección adversa, al atraer población que no podría acceder a otros niveles de gasto en vivienda, y actuar por tanto como polarizador del espacio urbano. Una de las principales consecuencias de ese proceso sería la aparición de áreas urbanas relativamente homogéneas socialmente, organizadas en base al nivel de renta de sus habitantes. De acuerdo con esta dinámica, a la estructura social y

de rentas le correspondería una determinada jerarquía en el parque de vivienda, así como una división claramente segmentada del espacio urbano (Roch y Guerra, 1981).

Pese a la importancia del citado criterio de segmentación por renta en el proceso de vertebración del espacio urbano, su capacidad explicativa en el análisis de los procesos de desfavorecimiento resulta sustancialmente menor, ya que un barrio no se degrada social y urbanísticamente tan solo por tener precios comparativamente más bajos. La concurrencia de otros factores que actúen de forma simultánea resulta imprescindible para transformar la mera segregación espacial por renta en exclusión social. Esta concurrencia de factores activa el complejo proceso de transformación de la vulnerabilidad potencial en desfavorecimiento de facto. Para describir dicho proceso vamos a emplear aquí la clasificación de factores de vulnerabilidad que ha identificado Arias a través del estudio de los 50 proyectos de intervención pública para la regeneración de barrios desfavorecidos más importantes diseñados y aplicados en España durante los últimos años (Arias, 2000). Se trata de cuatro conjuntos de factores que, interaccionando de forma específica en cada caso, determinan la situación de desfavorecimiento de cada barrio.

El primero de dichos ejes está constituido por los **factores físicos** que caracterizan a dichos barrios. Se trata fundamentalmente de tres conjuntos de variables físicas que contribuyen a determinar las perspectivas de evolución de las zonas vulnerables: la inadecuación del trazado urbano y de la tipología constructiva de estas zonas a las necesidades siempre cambiantes de las sociedades post-industriales contemporáneas; el inadecuado mantenimiento de los servicios públicos y equipamientos urbanos; y las deficiencias medioambientales derivadas de la propia ubicación de los barrios y de su precaria imbricación en el conjunto del trazado urbano, social y económico de la ciudad.

El segundo bloque de factores determinante de la vulnerabilidad de los barrios está constituido por **factores sociales** que influye la posición de los habitantes de dichas zonas en la estructura económica, social y cultural de sus respectivas ciudades. Los factores más relevantes son: la baja cualificación educativa de los habitantes de estos barrios –altas tasas de fracaso escolar, abandono de los estudios al finalizar la ESO, obtención de cualificaciones escasamente adaptadas a las demandas de la economía actual–, y su consiguiente traducción en precaria inserción en el mercado de trabajo, vinculación a actividades informales –en ocasiones ilegales–, y reforzamiento del ciclo de la exclusión social; los desequilibrios en la composición socio-demográfica de estos barrios, responsables de la ruptura de la convivencia intergeneracional y del debilitamiento de los lazos de solidaridad orgánica que tradicionalmente suplen las carencias del Estado de Bienestar español; y el asentamiento masivo de nuevos habitantes es otra fuente de desequilibrio, en particular, en la actualidad el establecimiento de importantes comunidades de origen inmigrante en estas zonas potencialmente desfavorecidas. Esto actúa como factor agravante en el contexto general de una sociedad que aborda el complejo proceso de incorporación de estos nuevos colectivos sin referentes históricos de interacción positiva con la diversidad étnica, y que descarga en sus grupos de población más vulnerables la mayor parte del es-

fuerzo de adaptación –social, cultural, económica– con el consiguiente riesgo de proliferación de actitudes xenófobas y racistas.

El tercer conjunto de factores que determina la evolución de estos barrios vulnerables está relacionado con los aspectos más directamente **económicos**. Bajo este epígrafe se agrupan todas aquellas dinámicas que determinan la forma de participación de los habitantes de estos barrios en los extremadamente dinámicos mercados de bienes, servicios y capitales que definen a una economía crecientemente globalizada. En este contexto hay tres grupos de factores que conforman el cuadro general de precarización de la comunidad, incrementando el riesgo de desfavorecimiento: la marginación de las actividades económicas tradicionales que vertebraban la actividad productiva y el empleo en el propio entramado urbano de los barrios vulnerables –cierre de pequeños talleres e industrias, desmantelamiento de las estructuras de comercio minorista, etc.–; la pérdida de empleos relativamente estables en los sectores de la economía más sometidos a la competencia internacional que afecta particularmente a los habitantes de este tipo de barrios; y la mala calidad del empleo, baja cualificación, alto grado de precariedad y bajos salarios vinculados en buena medida a los estratos más bajos del sector terciario, al que en el mejor de los casos pueden acceder los vecinos de estas zonas.

Finalmente, el cuarto tipo de factores de vulnerabilidad hace referencia a la **dimensión política**. En este apartado se encuadra la toma en consideración de los efectos (tanto intencionales como no intencionales) de las políticas sectoriales desarrolladas por el conjunto de las administraciones públicas sobre las áreas más vulnerables del tejido urbano. Entre este conjunto de medidas podemos destacar: políticas industriales destinadas a promover la reconversión de determinados sectores de la economía, las cuales tienen una especial incidencia sobre el empleo en determinadas localidades o barrios; políticas de infraestructura de las que un buen ejemplo son las políticas de transporte que sitúan en una posición de desventaja a las localidades pequeñas, o a determinadas zonas de las ciudades en relación con otras; políticas monetarias y financieras, en particular en su vertiente inmobiliaria, las cuales ejercen gran influencia sobre el precio del suelo, y por lo tanto pueden acentuar procesos de selección adversa que repercuten negativamente sobre el perfil socio-demográfico de los barrios más vulnerables; políticas comerciales –fijación de horarios de apertura, concesión de licencias de apertura para grandes centros comerciales, etc.–, que pueden frenar o acentuar la crisis del pequeño comercio, difícilmente competitivo con las grandes superficies; las políticas de vivienda –ayuda a la compra o a la rehabilitación, desarrollo de promociones de vivienda social para alojar poblaciones en dificultad, construcción de viviendas de protección oficial, etc.– han conducido en ocasiones al deterioro de la cohesión social al favorecer la segmentación de la población y crear así las condiciones para el desarrollo de los procesos de vulnerabilidad social previamente descritos.

La interacción del conjunto de factores previamente enunciados provoca la aparición de una serie de síntomas claramente indicativos de la existencia de una situación de desfa-

Tabla 2. Factores de vulnerabilidad y potencialidades

	CENTROS HISTÓRICOS	BARRIOS PERIFÉRICOS
Ámbito físico:	<p>a) TRAZADOS Y TIPOLOGÍAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Hacinamiento y alta densidad habitacional. -Parque de viviendas envejecido y con pobres condiciones de habitabilidad. -Infravivienda endémica (chabolismo vertical). <p>b) DEFICIENCIAS MEDIO AMBIENTALES</p> <ul style="list-style-type: none"> -Entorno urbano descuidado y desatendido. <p>c) DOTACIONES/EQUIPAMIENTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de equipamientos especialmente espacios verdes e instalaciones deportivas. <p>d) MERCADO DEL SUELO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Especulación dispara precios. -Expulsión de rentas bajas. -Reducción del parque de alquiler. -Prácticas de alquiler abusivas. -Gentrificación vía mercado. 	<p>a) TRAZADOS Y TIPOLOGÍAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Malas condiciones de habitabilidad, patologías edificatorias y vivienda informal (autoconstrucción, vivienda ocupada, etc.). <p>b) DEFICIENCIAS MEDIO AMBIENTALES</p> <ul style="list-style-type: none"> -Baja calidad de emplazamientos. -Uso de suelos residuales para construcción. -Contaminación potencial. -Entorno urbano descuidado y desatendido. <p>c) DOTACIONES/EQUIPAMIENTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de equipamientos y dotaciones. -Oferta de ocio asociada a centros comerciales. <p>d) MERCADO DEL SUELO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Especulación dispara precios, dificultando acceso a vivienda para rentas bajas. -Segregación espacial.
Ámbito económico	<p>CONTEXTOS DE RIESGO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de iniciativa e inversión local en el barrio. -Inhibición de la inversión externa. -Tejido económico obsoleto, precario y/o informal. -Hiperespecialización y monopolización del terciario (Ej.: Comercio mayorista). -Proliferación de la economía sumergida y actividades ilegales. 	<p>CONTEXTOS DE RIESGO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Declive del tejido productivo industrial. -Sustitución por servicios especializados y vivienda. -Mano de obra obsoleta y poco cualificada. -Falta de incentivos a la inversión. -Sustitución del comercio minorista por grandes superficies.
Factores Sociales	<p>CONTEXTOS SOCIALES DE RIESGO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Alta proporción de rentas bajas. -Población envejecida. -Elevado número de inmigrantes, explotación laboral, exclusión social. -Pocas oportunidades para los jóvenes autóctonos: fracaso escolar, baja cualificación. -Exclusión social (hogares en situación de riesgo, etc.). -Deterioro de la seguridad. -Gentrificación vía mercado trae polarización radical de la población entre rentas medias altas y rentas bajas. -Estigmatización simbólica del barrio <p>b) CONVIVENCIA INTERCULTURAL</p> <ul style="list-style-type: none"> -Visibilidad de nuevos colectivos percibida como amenaza (cambio de usos comerciales, presencia en la escuela pública). -Ocupación y uso de espacios públicos. -Sensación de competencia desleal en el mercado de trabajo. 	<p>CONTEXTOS SOCIALES DE RIESGO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Envejecimiento de una parte de la población. -Altos índices de desempleo juvenil y de larga duración. -Exclusión social (hogares en situación de riesgo, etc.). -Deterioro de la seguridad. -Estigmatización simbólica del barrio. -Pocas oportunidades para los jóvenes autóctonos: fracaso escolar, baja cualificación. <p>b) CONVIVENCIA INTERCULTURAL</p> <ul style="list-style-type: none"> -Delincuencia juvenil organizada en determinadas comunidades. -Ocupación y uso de espacios públicos. -Visibilidad de nuevos colectivos percibida como amenaza: escuela, espacios públicos, mercado de trabajo. -Políticas de integración insuficientes. -Aparición de ghettos.
Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> -Espacio urbano céntrico, fácilmente integrable en los focos de centralidad urbana. -Identidades locales y de minorías como motor de desarrollo. -Integración comercial local en tejido económico de la ciudad. -Integración como lugar de interés cultural. -Atracción residencial mediante combinaciones de residentes tradicionales y nuevos. -Tejido asociativo activo o potencialmente dinámico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de nuevos sectores productivos. -Suelo relativamente barato. -Identidades locales y de minorías como motor de desarrollo. -Mano de obra joven abundante y fácil de formar y especializar. -Tejido asociativo activo o potencialmente dinámico.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gomà y Font (2001) y Steward (2001)

vorecimiento en determinadas zonas de la ciudad. Entre ellos podemos destacar: concentración de grupos vulnerables en la zona –entre otros población inmigrante–, bajo nivel de renta, elevados niveles de fracaso escolar, ausencia de iniciativa económica local, índices de paro y precariedad laboral elevados, actividades de economía informal incluyendo actividades ilícitas –delincuencia, prostitución, tráfico de drogas–, desestructuración familiar –familias “mono-parentales”– y estigmatización simbólica de la zona.

En la Tabla 2 se muestran los principales factores de vulnerabilidad y riesgo, en barrios centrales y periféricos, así como las potencialidades que en ellos se pueden encontrar tal y como han sido señalados por Arias (2000), en su estudio de más de 50 intervenciones en el ámbito estatal.

La transición desde la vulnerabilidad hasta el desfavorecimiento, caracterizada por el desarrollo de estos factores, se ve reforzada por determinados modos de “hacer ciudad” que obedecen a modelos urbanísticos importados desde realidades socio-políticas muy diferentes a las propias del Sur de Europa. Así, la creciente fragmentación del espacio urbano provocada por el abandono del modelo de ciudad compacta y densa, tradicional en Europa continental, en particular en los países del ámbito Mediterráneo, y el desarrollo de un modelo basado en la segregación de las distintas actividades en áreas dispersas en el espacio, especializadas funcionalmente –áreas residenciales, de producción, de servicios, comerciales, etc.– y vertebradas por medio del recurso constante al vehículo privado, perjudica fundamentalmente a los grupos sociales más desfavorecidos que tienen mayores dificultades de movilidad geográfica y, por tanto, de acceso real a oportunidades de empleo, formación, servicios, etc. Al mismo tiempo este proceso de fragmentación social y urbana reduce considerablemente el margen para el surgimiento y mantenimiento de vínculos horizontales de solidaridad y participación ciudadana.

Las nuevas tipologías constructivas aplicadas durante los últimos años en la mayor parte del país parecen contribuir a dicho proceso de fragmentación social, al eliminar los espacios para la interacción entre grupos sociales diversos u orientar esta interacción hacia las grandes superficies comerciales verdaderos ejes de socialización. La desaparición del espacio público compartido –calles, plazas, jardines, tiendas, etc.–, y las nuevas tipologías edificatorias –viviendas unifamiliares, condominios– contribuyen a nuevas formas de segmentación social.

En los nuevos desarrollos inmobiliarios periféricos se propone a los ciudadanos el repliegue sobre la familia nuclear idealmente emplazada en un contexto homogéneo y “seguro” para una población crecientemente “adversa al riesgo” (Gil Calvo, 2003). Estos procesos, que refuerzan las tendencias ideológicas surgidas de la individualización extrema, privatización de la esfera pública, desaparición de los vínculos de solidaridad social, etc., repercuten de forma extremadamente negativa sobre los grupos sociales más vulnerables que se ven así abocados a un creciente grado de concentración territorial, exclusión económico-laboral, desprotección y estigmatización social.

Nuestro análisis sobre barrios desfavorecidos, así como nuestras propuestas para el diseño de intervenciones sobre dichos ámbitos, están fundamentalmente vinculados a la problemática general de dos tipos de espacios urbanos diferenciados: los centros históricos, y los barrios periféricos de promoción unitaria. Pese a que existen áreas vulnerables en los arrabales y periferias de los centros urbanos y en concentraciones de infravivienda que no encajan exactamente en estas dos categorías, éstos representan modelos contrapuestos de tipología urbana y de problemática de vulnerabilidad social, por lo que recogen buena parte de la diversidad de situaciones y contextos de desfavorecimiento antes mencionados y sobre los que las políticas públicas urbanas han de tratar de intervenir.

A) Los barrios vulnerables de los centros históricos

Los barrios vulnerables de los centros históricos constituyen uno de los ámbitos en los que con mayor frecuencia se plantea la necesidad y la conveniencia de desarrollar intervenciones por parte de las administraciones públicas, con objeto de frenar la degradación urbanística y social. El desfavorecimiento de estos barrios se plasma en primer lugar sobre el parque de viviendas, deteriorado por su antigüedad e inadecuado mantenimiento que con frecuencia se traduce en unas precarias condiciones de habitabilidad: chabolismo vertical, inexistencia de instalaciones sanitarias en algunas viviendas, así como de ascensores, calefacción, agua caliente, falta luz natural o ventilación.

En estas zonas el porcentaje de viviendas en alquiler suele ser muy superior a la media, y debido a las inercias jurídicas que aún perduran (rentas antiguas), así como al inadecuado estado de conservación de muchas de estas viviendas, el precio de los alquileres se encuentra generalmente en el segmento inferior del mercado inmobiliario urbano. Todo ello ha condicionado en gran medida las características socio-demográficas de los habitantes de estos barrios, provocando la concentración de grupos de población con rentas bajas. Si hasta finales de la década de los 1980 estas condiciones provocaban un paulatino despoblamiento y un envejecimiento gradual de la población residente en los barrios del centro histórico, la llegada de flujos de inmigrantes de origen extracomunitario ha invertido dicha tendencia, con fuertes y rápidos incrementos de densidad, y una creciente precarización de la situación socio-económica de sus habitantes.

El abandono de estos barrios por los grupos con mejor situación o perspectivas socio-económicas, la gradual transformación de las estructuras de distribución comercial, la creciente inadecuación del tejido urbano del centro de las ciudades para actividades de carácter industrial y la desaparición de buen número de profesiones artesanales tradicionales, están provocando el debilitamiento del tejido económico que hasta hace pocos años era posible encontrar en este tipo de barrios como el comercio minorista, pequeñas empresas industriales y manufactureras, talleres artesanales, etc.

La desaparición de la actividad económica tradicional es en parte sustituida por nuevos tipos de negocios, en ocasiones vinculados a las poblaciones de origen inmigrante (locu-

torios, tiendas de alimentación y de productos étnicos, restaurantes), pero la pérdida de empleos en estos barrios resulta muy marcada, y con ello el drenaje de recursos económicos para las poblaciones vulnerables residentes en estas zonas. La creciente precarización social y económica de estos barrios, con sus corolarios de inseguridad y marginación, se ve agravada por la degradación del entorno urbano y de los servicios públicos.

Pese a la gravedad de los problemas que afectan a estos barrios, este tipo de áreas disponen de una serie de potencialidades que los hacen claramente atractivos para la intervención pública y privada. Al tiempo que su centralidad les otorga una potencialidad en términos de mercado inmobiliario, su carácter histórico plantea la posibilidad de revalorizar su patrimonio arquitectónico. La posibilidad de inducir un proceso de gentrificación a través de la intervención de las administraciones públicas vinculado a la recuperación del patrimonio histórico y a su mercantilización como activo explotable turística y culturalmente, se ve complementada por el atractivo que este tipo de zonas pueden tener para la promoción privada de viviendas. Este tipo de intervenciones de rehabilitación urbana mejoran sin duda el aspecto físico de los barrios, pero corren el riesgo de centrarse fundamentalmente en los aspectos arquitectónicos y urbanísticos de la actuación, dejando la dimensión social de lado o planteándola como un aspecto menor de dicha intervención, o incluso como una excusa para obtener recursos financieros para la rehabilitación física del barrio de otras administraciones.

El carácter integral en las rehabilitaciones en barrios desfavorecidos del centro histórico resulta clave si más allá de realizar un lavado de cara o de acometer acciones de valorización inmobiliaria, se pretende reducir los factores de vulnerabilidad que amenazan al conjunto del entramado social urbano de dichos barrios.

B) Los barrios vulnerables periféricos y de promoción unitaria

Los barrios periféricos y de promoción unitaria presentan una serie de retos y de oportunidades específicas que les diferencia sustancialmente de los barrios centrales a los que hacíamos referencia anteriormente. En estos casos, la vulnerabilidad se hace también patente en el ámbito residencial, constituido fundamentalmente por viviendas públicas “barata” promovidas durante las décadas de los 1960 y 1970. Estas zonas, caracterizadas por su relativa homogeneidad social interna derivada de su origen y de su evolución demográfica posterior y por su separación física y simbólica respecto al resto de la ciudad, están habitadas por los estratos sociales más expuestos a los procesos de desindustrialización y precarización del empleo que afectan a la economía española. El tejido económico y comercial propio nunca fue excesivamente denso en este tipo de barrios, pese a lo cual la competencia de las grandes superficies de distribución ha supuesto un serio revés para el pequeño comercio de estas zonas, incapaz de retener a sus clientes autóctonos. Los procesos de formación de capital humano en estos barrios presentan también importantes deficiencias, ya que las tasas de fracaso escolar y la inadecuación de los programas formativos a las necesidades de la economía suponen un serio lastre para los habitantes de

estos barrios. Por todo ello, las condiciones de vulnerabilidad socio-económica en este tipo de barrios están muy marcadas.

Las potencialidades de este tipo de barrios no están tan claras como en el caso de los barrios históricos, por lo que atraer la inversión pública y/o privada para rehabilitarlos requiere desarrollar otro tipo de estrategias que requieren creatividad para identificar posibles factores específicos a capitalizar –ubicación en el entramado urbano metropolitano y en el medio geográfico–, o la movilización social para introducir sus reivindicaciones en la agenda política.

Las intervenciones sobre este tipo de ámbitos tienen con frecuencia una marcada dimensión física como la rehabilitación o sustitución de bloques de vivienda que acumulan patologías constructivas (aluminosis, etc.). Pese a ello, la dimensión social no puede ser olvidada ya que la sostenibilidad social y económica de dichos barrios pasa por la modificación de las condiciones estructurales que limitan el desarrollo de sus habitantes. En este sentido, el carácter integral de las rehabilitaciones en barrios periféricos resulta clave si se pretende reducir los factores de vulnerabilidad que amenazan al conjunto del entramado social y económico de estas zonas.

2.2 Políticas públicas aplicadas a la regeneración de barrios en España

Con objeto de ejemplificar la intervención de las diferentes administraciones públicas en la rehabilitación de barrios desfavorecidos clasificaremos este tipo de intervenciones en función de los actores públicos, con competencias y experiencia de intervención sobre este ámbito de políticas, que asumen el papel de dinamizador, o principal financiador, de dichos programas: instituciones europeas –responsables últimos de los programas comunitarios–, Administración central del Estado, Administraciones autonómicas y gobiernos municipales. A las iniciativas puestas en práctica por estos cuatro niveles cabe añadir las iniciativas comunitarias y/o vecinales responsables en buen número de casos de la puesta en marcha de proyectos de regeneración social y económica en barrios desfavorecidos.

El objeto de este apartado es dar una imagen esquemática de la multiplicidad de combinaciones existentes en el ámbito concreto de las políticas de lucha contra el desfavorecimiento en entornos urbanos, así como apuntar una información básica respecto a algunas de las vías de financiación existentes a la hora de desarrollar esquemas de este tipo.

A) Programas financiados por la Unión Europea (UE)

A lo largo de los últimos años la UE ha habilitado diversas líneas de financiación a las que han podido acogerse aquellos actores institucionales encargados de desarrollar intervenciones sobre barrios desfavorecidos. El origen de dichos fondos, así como los requisitos específicos para poder acceder a los mismos, han ido variando, pero en general han

sido gestionados por las administraciones del Estado central, encargadas de mediar entre las instituciones comunitarias y las administraciones encargadas de poner en marcha dichas iniciativas –gobiernos autónomos y/o municipales–.

Entre dichas líneas de financiación podemos señalar los Proyectos Urbanos Piloto, financiados a cargo de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (Feder) que tienen como objetivo el desarrollo económico de barrios desfavorecidos, la rehabilitación de cascos antiguos, y la explotación de ventajas tecnológicas urbanas utilizadas en la rehabilitación del casco histórico de Bilbao, o en el municipio de Fuenlabrada; y la iniciativa URBAN, financiada a cargo del Feder y del Fondo Social Europeo (FSE) entre cuyos objetivos se encuentran la creación de empresas, la formación profesional, la mejora de infraestructuras, la igualdad de oportunidades entre géneros, los equipamientos sociales, y la protección del medio ambiente (más de 30 proyectos han sido financiados en España por dicho programa).

Desde una perspectiva estrictamente física, las instituciones europeas han puesto en marcha programas dedicados a áreas desfavorecidas. Así, los objetivos 1 y 2 del programa Feder han abordado el saneamiento del medio urbano y el tratamiento de residuos sólidos en este tipo de zonas. De modo similar el programa LIFE ha aportado fondos para el saneamiento de zonas industriales, la gestión del tráfico, o el control de la calidad agua en el medio urbano. Además de esos programas, orientados a intervenciones sobre espacios físicos, existen otros dirigidos a abordar problemas de grupos sociales vulnerables que pueden ser utilizados en proyectos de lucha contra el desfavorecimiento en contextos urbanos. Así, entre los programas de lucha contra la pobreza financiados con cargo al FSE podemos destacar los programas EMPLEO (continuación del programa HORIZON y dedicado al fomento del empleo en grupos con dificultades especiales), INTEGRA (destinado a grupos vulnerables con grandes dificultades para insertarse en el mercado de trabajo), así como los objetivos 3 (lucha contra el desempleo de larga duración, e inserción de jóvenes y de personas con riesgo de exclusión) y 4 (adaptación de trabajadores a cambios industriales) de los Fondos Estructurales.

B) Proyectos a nivel estatal

La compleja estructura institucional española implica ciertos solapamientos en responsabilidades y competencias, así como la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones. En este contexto, la administración estatal ha mantenido importantes parcelas de poder sobre materias como el empleo, la formación y la protección social, ámbitos de actuación pública que en buen número de ocasiones se superponen sobre el territorio con las políticas de infraestructura y equipamiento urbano cuya responsabilidad corresponde a las Administraciones autonómicas y municipales. De igual modo, la Administración central ha mantenido las competencias sobre materias relacionadas con la política económica, al tiempo que se ha encargado de velar por el mantenimiento de la igualdad de oportunidades en el conjunto del territorio del Estado.

Una serie de agencias y organismos dependientes de la administración central han desarrollado programas con un importante impacto sobre el ámbito general de políticas de lucha contra el desfavorecimiento urbano. Entre ellas podemos destacar las acciones de lucha contra la exclusión social desarrolladas por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dichas acciones, desarrolladas con un enfoque integral, implicaban el establecimiento de una red de protección social y la ejecución de programas de acción dirigidos a colectivos localizados en ámbitos territoriales urbanos concretos. Estos programas representan la experiencia española más interesante desde el punto de vista de las acciones integradas sobre áreas urbanas vulnerables (Arias, 2000).

El Inem por su parte ha desarrollado varias líneas de trabajo con una repercusión directa sobre la exclusión social urbana: las iniciativas locales de empleo, los programas de colaboración con administraciones autonómicas y municipales para la creación de esquemas de contratación laboral y los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios dirigidas, en principio, a la rehabilitación física de entornos protegidos o monumentos, pero también potencialmente utilizables en proyectos de rehabilitación urbana donde vecinos con dificultades de inserción laboral pueden ser empleados en el propio proyecto.

La Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de Fomento desarrolló durante los años 1980 una nueva política de ayuda a la rehabilitación que fue complementada por algunas CC AA. Muchos ayuntamientos crearon también Oficinas de Rehabilitación para la gestión y difusión de dichas ayudas. En 1993 se promulgó el Real Decreto sobre rehabilitación por el cual se priorizaban las actuaciones en Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI), zonas con importantes procesos de degradación para los cuales se habilitaron fondos específicos. Las intervenciones en las ARI requieren del establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Ministerio, las CC AA y los Ayuntamientos, y en ellas se ha ido progresando paulatinamente hacia políticas integradas incluyendo medidas sociales y de desarrollo económico local.

C) Proyectos a nivel autonómico

El margen de actuación de los gobiernos autonómicos en este ámbito de políticas es considerable, si bien para instrumentar programas integrados con frecuencia deben establecer convenios de colaboración con la Administración central con el objeto de canalizar los fondos estatales y comunitarios para la protección social, el fomento del empleo, las ayudas a la rehabilitación, etc. y los gobiernos locales, responsables últimos de las áreas sobre las que se plantea la conveniencia de intervenir. Hasta la fecha tan sólo algunas CC AA, principalmente Andalucía, Cataluña y Madrid, se han dotado de mecanismos específicos destinados a hacer posibles operaciones integradas sobre barrios desfavorecidos, utilizándose la vía de apoyar a los municipios por la vía urbanística en la mayoría de las comunidades. La Generalitat catalana ha realizado las principales actuaciones urbanas

desde una perspectiva sectorial, habiendo partido la iniciativa tradicionalmente de los gobiernos municipales –casos de la intervención en el distrito de Ciutat Vella o en los municipios de Girona y el Prat del Llobregat–. Pese a esto, en los años 1990 se desarrollaron algunas iniciativas particularmente interesantes, entre las que merece la pena destacarse la puesta en marcha por el Departament de Benestar Social del Pla de Dinamització de Desenvolupament Comunitari con tres objetivos principales: territorializar las medidas del Pla integral de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social, instrumentar el Pla de Dinamització Civic i Comunitari, y potenciar la participación vecinal y el tejido asociativo. A finales de 1997 se habían establecido planes de desarrollo comunitario en 10 municipios, afectando a un total de 31 barrios. Por desgracia, un cambio de dirección política a partir de 1999 dejó a dicho Plan sin impulso, y su continuación obedeció más a las inercias institucionales que tienden a dejar languidecer los programas en lugar de desmontarlos, más que a una voluntad política de ejecutarlo. Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno tripartito de la Generalitat encabezado por Pascual Maragall fue la aprobación de una serie de medidas encaminadas a desarrollar medidas integrales para luchar contra el desfavorecimiento en un grupo de 60 barrios vulnerables de toda Cataluña, apuntando una línea de trabajo extremadamente interesante para el futuro (El País, 9 de marzo de 2004).

La CAM desarrolló también en los años 1990 un ambicioso Plan integral de Desarrollo Social y de Lucha contra la Marginación en ocho distritos del sur del municipio de Madrid. Para articular dicho plan creó la Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes (OCAP), organismo con 5 líneas principales de actuación: integración social (empleo, educación y vivienda), mejora de las condiciones de vida (medio ambiente, transporte, equipamientos), extensión de los servicios públicos, actuaciones a favor de colectivos más marginales, y reestructuración del tejido social. Uno de los aspectos más interesantes de esta agencia fue el intento de coordinación de las inversiones de las diferentes consejerías con otras administraciones inversoras, a través de políticas de coordinación horizontal. La OCAP encontró, sin embargo, importantes trabas a su tarea, fundamentalmente financieras, por su falta de capacidad de influencia sobre la asignación de recursos de las Consejerías. En 1995 este organismo fue eliminado por el nuevo Gobierno regional, aunque los principios básicos de su estructura y modo de actuación fueron recogidos por la Coordinadora de Movimientos Ciudadanos que, en 1997, se unificó bajo el nombre de Movimiento por la Dignidad del Sur y que se encuentra en el origen del Plan de Inversiones de Villaverde y Usera.

D) Proyectos a nivel municipal

En este nivel de la Administración se han desarrollado la mayor parte de las iniciativas de actuación sobre barrios vulnerables, aunque la capacidad municipal de activar este tipo de procesos está limitada por la escasez de recursos propios, su estructura interna político-técnica con dificultades para instrumentar procesos novedosos, y la ausencia de un marco legal adecuado (Arias, 2000).

En principio, la capacidad de orquestar procesos integrados es mayor en las administraciones municipales por recaer esta responsabilidad entre sus competencias, por su mejor conocimiento de la realidad urbana y por la existencia de “terminales” de otras administraciones que cooperan con los municipios, permitiendo una cierta integración de las entidades públicas, aunque sea a nivel técnico. Los ayuntamientos son los ámbitos de la administración en los que puede ser más eficaz el diálogo directo con los diversos colectivos sociales, si bien la situación actual no se caracteriza por la fluidez de ese diálogo. Es un círculo vicioso puesto que la sociedad ha perdido la capacidad para formular demandas, pero sin la instrumentación de programas que respondan a las demandas sociales no es fácil que se reactiven las estructuras organizativas locales. De acuerdo con este autor, la mayor parte de las experiencias de regeneración de barrios en España responden a actuaciones lanzadas desde el sector público, lo que resta protagonismo a la sociedad civil.

Ha habido diversas formas de enfocar este tipo de proyectos. En unos casos se ha empezado por una actuación de rehabilitación, en otros por una de desarrollo local, o por un programa de acción social, y se ha acabado completando las actuaciones a lo largo del tiempo con otros programas. Existe una falsa impresión de homogeneidad, por la naturaleza de los programas a los que los ayuntamientos pueden acogerse, bien iniciativas comunitarias, nacionales o autonómicas. La instrumentación de programas de intervención sólo es posible desde la concertación de los diferentes agentes públicos con capacidad inversora. La cultura del convenio como mecanismo más apropiado para plantear intervenciones urbanas es la vía natural del sistema español.

E) Iniciativas sociales o ciudadanas

Se han detectado en los últimos años situaciones inversas a las anteriormente señaladas, casos en los que la dinámica social supera ampliamente a la municipal, y con frecuencia los ayuntamientos se han convertido en un obstáculo para el desarrollo de actuaciones de regeneración urbana por el recelo con que perciben la intervención de la sociedad civil (Arias, 2000). Este es el caso de dos de las experiencias que presentamos en nuestro próximo apartado: Trinitat Nova en Barcelona y Usera-Villaverde en Madrid.

Existen ejemplos paradigmáticos de intervención urbana con un marcado componente participativo y sostenible, entre los que merece la pena destacarse las experiencias de la Coordinadora de Barrios de Remodelación de Madrid (1997), los planes estratégicos de Girona, Alcobendas y Córdoba, los planes comunitarios de algunos barrios de Barcelona, Valencia, Madrid, Andalucía, Galicia, Canarias, etc., o las experiencias de Investigación Acción Participación (IAP) y Presupuestos participativos en gran número de municipios como en los de Córdoba, Albacete, Rubí, etc. (Villasante, 1995). En general puede afirmarse que los programas de desarrollo de barrios promovidos por la iniciativa ciudadana tienen más probabilidades de aplicar formas de intervención integrales.

2.3 Regeneración de barrios en Madrid y Barcelona: cuatro casos de estudio

A continuación haremos un breve repaso de las características principales de la intervención en cuatro barrios desfavorecidos que han sido etiquetados como “integrales” por sus promotores. En dos de ellos la iniciativa ha sido vecinal y las organizaciones sociales han tenido un papel central en el proceso de diseño de la intervención. Los otros dos casos son intervenciones públicas clásicas, con esquemas participativos restringidos, dirigidos a las organizaciones sociales de la zona⁹.

A) Plan de Especial de Reforma Interior del Raval (Distrito de Ciutat Vella, Barcelona)

Se trata de un ambicioso programa de regeneración del centro histórico de Barcelona diseñado a mediados de los 1980 y que se ha venido ejecutando hasta el año 2002. Esta intervención se centró en el área Ciutat Vella, y respondía a una voluntad de recuperación del centro histórico, así como al proyecto de mejorar el aspecto de la ciudad de cara a la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. La intervención, con un sólido liderazgo del Ayuntamiento de Barcelona, contó con la implicación de la Administraciones central y autonómica y de fondos comunitarios. Sus objetivos principales eran la regeneración urbana y la mejora de la vivienda, equipamientos e infraestructuras. La inversión pública realizada fue de unos 897 millones de euros, aportada por diferentes Administraciones públicas –41,6% por el Ayuntamiento, 28,9% por la Generalitat, 14,5% por la administración central y 14,9% por otras administraciones locales–.

La estrategia desarrollada para alcanzar los objetivos fue la realización de una inversión pública masiva en un periodo corto de tiempo, así como la utilización de una sociedad mixta municipal para introducir mayor flexibilidad y disponer de mayor capacidad de endeudamiento. Otras dos ideas básicas fueron estimular la intervención en el área de promotores privados, con objeto de aumentar el precio del suelo, y atraer a otros tipos de población al área –clases medias y medias altas– mediante la construcción de equipamientos metropolitanos como la universidad, el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (Macba), etc. Esto se enmarcaba en una estrategia gentrificadora que se suponía debía tener efectos positivos sobre el conjunto de la zona degradada.

Lo más novedoso fue el modelo de gobernación de esta intervención por la implicación de agentes privados, así como por la coordinación de las diversas administraciones públicas. La implicación de empresas privadas en el consorcio gestor fue uno de los elementos centrales, mientras que la incorporación de agentes sociales sin ánimo de lucro fue limi-

⁹Para March y Olsen, la cooperación es *a priori* menos costosa que la competencia (March & Olsen, 1995: 13). En términos más realistas, el carácter “voluntario” del intercambio debe ser interpretado en términos de poder, es decir, los resultados del intercambio son desiguales.

tada y fruto de las movilizaciones vecinales. El funcionamiento del proyecto descansó en una estructura formada por un Consejo Rector constituido por Ayuntamiento y Generalitat, y una empresa mixta encargada de poner en marcha las intervenciones. Esta empresa estaba formada por capital de la Generalitat, del Ayuntamiento, y de varias compañías privadas de servicios –Telefónica, Gas Natural, Agbar, etc.– así como de los pequeños comerciantes de Ciutat Vella.

El área de intervención era muy amplia, abarcando todo el distrito de Ciutat Vella. Dentro de éste, cada barrio ha respondido de manera distinta, siendo mucho más positivo el resultado en Casc Antic donde un movimiento organizado y fuerte ha sabido aprovechar la oportunidad brindada. En zonas con tejido social más fragmentado y descoordinado, como el Raval, la participación ciudadana ha sido menos capaz de obtener un espacio en las instancias de toma de decisión y de sacar partido de la intervención pública.

La intervención física ha sido también más dura en el barrio del Raval, donde el parque de viviendas se encontraba más degradado y la densidad habitacional era más alta. Dentro de esta intervención destacaba el llamado Plan del Raval, o apertura de una rambla, donde más de 500 edificios fueron derribados para abrir nuevos espacios públicos y para construir viviendas sociales –4.200 pisos fueron eliminados y 2.600 viviendas fueron construidas o rehabilitadas para ser alquiladas a los antiguos habitantes a precios subvencionados–.

Entre los aspectos positivos de dicho proyecto podemos señalar:

- mejora de las condiciones de vivienda de un número importante de familias;
- fijación de una parte importante de la población en el barrio, ubicándola en viviendas sociales de mayor calidad;
- fórmulas innovadoras de partenariado e implicación de la iniciativa privada;
- implicación sociedad civil, especialmente pequeños comerciantes del barrio;
- dotación de equipamientos, incluyendo grandes equipamientos de ciudad;
- éxito de la estrategia gentrificadora, apertura de partes del barrio a la ciudad, y establecimiento de comercios y locales de ocio;
- atracción de promotores privados a la zona e incremento de los precios del suelo.

Los aspectos negativos de dicho plan podrían resumirse como:

- Expulsión de población marginal que no pudo beneficiarse de las medidas de realojo ofrecidas solamente a los propietarios o inquilinos con documentación en regla.

- Debilidad del carácter integral. Las medidas estrictamente infraestructurales no fueron suficientemente complementadas con una estrategia de desarrollo social y económico fuera de los programas sectoriales ya existentes.
- Modelo participativo restringido, caracterizado por la participación parcial de un reducido número de organizaciones ciudadanas.
- Falta de incorporación de minorías étnicas en el proceso, consecuencia de las limitaciones del modelo participativo aplicado, así como de la fragmentación del tejido ciudadano derivada de la heterogeneidad social del barrio.

Los retos que permanecen continúan siendo importantes y, en particular, se deberá afrontar el reto de la integración social de los inmigrantes instalados durante los últimos años con objeto de impedir una mayor fragmentación social del barrio.

B) Plan Especial de Reforma Interior de Lavapiés (Distrito Centro, Madrid)

El Plan de Rehabilitación de Lavapiés constituye un programa ambicioso, tanto por el presupuesto como porque aspira a rehabilitar en un sentido amplio del término viviendas, edificios históricos, espacio urbano e infraestructura y equipamientos sociales. Por primera vez en un programa de este tipo se incluye un presupuesto para una línea de intervención social propuesta por los técnicos. El Plan diseñado con dos fases diferenciadas y con participación de la Administración central, autonómica y municipal, se inició con la declaración de una sección del barrio de Embajadores como ARP (Área de Rehabilitación Preferente). Transversalmente a estas fases de intervención, la estrategia perseguía tres objetivos principales: rehabilitación, promoción de la participación ciudadana y mejora de la imagen del barrio. La fase I inicialmente prevista para el período 1997-2000, hubo de ser prorrogada por el retraso en la implementación del Plan Contra la Infravivienda.

Los objetivos explícitos de la intervención eran la rehabilitación del parque de vivienda y la fijación de la población original, la mejora de las infraestructuras y equipamientos urbanos, y la promoción de un comercio más competitivo. Más adelante se añadiría un plan de erradicación de la infravivienda con importante dotación presupuestaria. La filosofía general es que la acción pública incite a la sociedad civil y entidades privadas a asumir parcialmente los costes de la rehabilitación. Así, se establecieron esquemas para proporcionar ayudas a la rehabilitación de edificios particulares. También se pretendía favorecer la construcción de vivienda nueva, al tiempo que se conservaban los edificios con valor histórico-artístico, y se dotaba con fondos especiales la rehabilitación de plazas y fachadas de edificios en espacios públicos emblemáticos. Otra idea básica de esta intervención era que la mejora de las condiciones físicas del barrio redundará en una mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

La inversión en equipamientos sociales era categorizada como “dimensión social” del Plan. Inicialmente el capítulo social del Plan se articulaba en torno a un presupuesto de 5,4 millones de euros dirigido, principalmente, a asistencia domiciliaria a ancianos y a dotar de un nuevo equipamiento del barrio. Como reacción ante una oleada de delincuencia en el barrio, y la alarma social generada, el Ayuntamiento decidió lanzar un plan de intervención social en Lavapiés dotado con 21 millones de euros, si bien aquí se incluían los 5,4 anteriormente mencionados.

El presupuesto global de la intervención sumaba más de 54 millones de euros, correspondiendo 19,8 millones al Ministerio de Fomento, 11 millones a la Comunidad de Madrid, 8,7 millones al Ayuntamiento y 15,4 millones a la iniciativa privada.

El Plan incluía multiplicidad de agentes de los tres niveles de la Administración. Si bien el Plan partía de una idea de integralidad, esto no se ha plasmado en las relaciones entre administraciones y departamentos. Esencialmente el resultado será una suma de esfuerzos y fondos de distinta procedencia, sin una coordinación e interrelación real de todas las partes y sus acciones. La gestión del plan recayó fundamentalmente en la Comisión Gestora compuesta por representantes de la administración local y regional.

En términos de balance podemos señalar que dicho plan ha conseguido un mayor grado de integralidad al sumar una dimensión social a los aspectos tradicionales de la rehabilitación física –vivienda, espacio urbano, infraestructuras y equipamientos–. No obstante, el carácter integral de la intervención es relativamente débil por la inexistencia de línea de desarrollo económico y promoción del empleo, así como por la insuficiencia de su línea de intervención social centrada principalmente en los ancianos, y menores inmigrantes no acompañados.

Algunos elementos positivos son:

- Introducción de un Plan de erradicación de la infravivienda.
- Mejora de las condiciones de habitabilidad de un número no despreciable de viviendas gracias a las ayudas públicas a la rehabilitación privada.
- Utilización de los nuevos equipamientos del barrio para establecer esquemas formales de participación y de interlocución con el Ayuntamiento, en concreto con los Servicios Sociales.
- Éxito parcial en el objetivo romper el aislamiento simbólico del barrio abriéndolo al resto de la ciudad, si bien este proceso podría cambiar de signo dependiendo del éxito relativo de la intervención sobre vivienda y condiciones de vida de los residentes.
- Participación de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos en la gestión del Plan como observadora en la Comisión Técnica de Vivienda.

Entre los elementos negativos de dicha intervención que han repercutido negativamente sobre el balance de resultados de la Fase I destacan:

- Resistencias de distintos sectores a su ejecución, especialmente, propietarios privados en la erradicación de infravivienda, y falta de voluntad política y/o planificación en ciertos aspectos clave como infravivienda, inmigración, participación.
- Falta de coordinación entre entes públicos, desajustes y falta de concierto en la ejecución de las intervenciones.
- Falta de previsión en el realojo de los afectados por las medidas de lucha contra la infravivienda.
- Limitación de las vías abiertas para la participación ciudadana y desestructuración de las vías espontáneas de iniciativa social. El dispositivo de participación formal ha sido creado con posterioridad a la puesta en marcha del plan.
- Falta de regulación de la actuación de la iniciativa privada.
- Efecto expulsión que afecta a los colectivos más desfavorecidos por incremento del precio del suelo y de la vivienda y que, previsiblemente, a medio plazo se intensificará.

La zona aún precisa de una intervención pues en gran medida persisten los problemas. Una cuestión clave que nuevas intervenciones tendrán que afrontar es el grave riesgo de aumento de la marginación vinculada a la llegada masiva de inmigrantes, fenómeno escasamente abordado por el plan.

C) Plan de desarrollo local de Trinitat Nova (Distrito de Nou Barris, Barcelona)

El Plan Comunitario de Trinitat Nova¹⁰ es un plan de desarrollo integral de iniciativa vecinal, con financiación e implicación relativa de las administraciones públicas. El objetivo principal del plan es el desarrollo de la zona mediante un proceso participativo comunitario en que los propios habitantes sean agentes activos. Este desarrollo se divide en cuatro líneas de acción integradas: urbanística y de vivienda, educativa, socio-económica y asociativa. La filosofía es promover un desarrollo integral tratando de una manera coordinada y simultánea los diferentes problemas que afectan al barrio.

El proceso se puso en marcha en 1996 con un diagnóstico participativo en el barrio a iniciativa de la asociación de vecinos, destinado a recoger las cuestiones que más preo-

¹⁰Para más detalles sobre estos programas consultar Bruquetas, Moreno y Walliser, 2001, 2003a y 2003b.

cupaban a los vecinos y corresponsabilizar a la comunidad en su propio desarrollo. En paralelo, el Ayuntamiento encargó en 1997 un diagnóstico técnico sobre los edificios del barrio que presentaban problemas estructurales, aluminosis y carbonatosis. En este contexto la asociación de vecinos puso en marcha una estrategia combinada de presión en la calle y negociación con las administraciones. Su meta era implicar a las autoridades en un proyecto en el que las opiniones de los vecinos, su modelo de barrio y de vivienda fueran, en último término, los principales criterios tenidos en cuenta para la regeneración del barrio por las administraciones públicas. Este modo de proceder entronca con la metodología de trabajo seguida en los planes comunitarios, facilitado por la intervención del equipo comunitario (Marchioni, 2002). El método participativo con los vecinos es ejecutado en cuatro etapas: información y consulta, redacción de propuestas, toma de decisiones, y ejecución. Con objeto de disponer de información adecuada y poder tomar así decisiones con el necesario rigor, el trabajo de vecinos y técnicos comunitarios está apoyado en diferentes momentos por especialistas externos. En todo el proceso, se hace además uso de técnicas participativas (EASW, DAFO, etc.). Además se crea un Comité Técnico en el que se trata de incorporar al conjunto de agentes y departamentos públicos que trabajan en la zona –policía, servicios sociales, educación, salud, etc.– junto con agentes asociativos. El objetivo último de este organismo es la planificación integrada del territorio, así como crear un espacio de intercambio de información y sinergias a nivel técnico.

El plan ha sido gestionado por un equipo de técnicos contratados por la asociación de vecinos con colaboraciones de los agentes públicos con competencias pertinentes en cada línea de trabajo. La función básica del equipo comunitario ha sido la dinamización e implicación de los habitantes en la definición y desarrollo del Plan, así como la negociación con las Administraciones con objeto de obtener su implicación en el conjunto del proceso. La participación de los residentes ha sido alta, con un elevado nivel de implicación en los procesos de toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la remodelación urbanística del barrio, y en la línea educativa. La implicación de las Administraciones ha sido muy desigual, lográndose una cooperación estrecha, no exenta de choques, con los responsables y técnicos de urbanismo y vivienda, una buena sintonía con el área de medio ambiente, un apoyo moderado por parte de las áreas de trabajo, y una total despreocupación por parte del Departament de Ensenyament de la Generalitat.

La urgencia de la problemática de vivienda –viviendas sociales de los años 50– y de las infraestructuras hizo que los esfuerzos del plan comunitario se centrasen inicialmente en los temas de vivienda y planeamiento. Una vez se logró poner en marcha la remodelación del barrio con el compromiso de las administraciones, el plan comenzó a trabajar paralelamente la vertiente educativa y, finalmente en el año 2002, se puso en marcha la línea de actuación de promoción económica. La vertiente de fomento del tejido asociativo ha acompañado transversalmente todo el proceso.

El balance positivo de esta iniciativa es que se trata de un proceso de remodelación física de gran envergadura, con el valor añadido de haber sido promovido desde la iniciativa ciudadana y primando un modelo de desarrollo sostenible. Otros elementos positivos son:

- Remodelación de la parte del barrio afectada por patologías edificativas: sustitución de los edificios “enfermos” y realojo de los afectados en pisos nuevos construidos en el propio barrio.
- Vertiente participativa del proceso. La incorporación de una mayoría de habitantes y sectores sociales del barrio en el plan es uno de los logros principales en sí mismo con independencia de que se logren los resultados deseados.
- Implicación de las Administraciones públicas en un proceso de iniciativa comunitaria, y la colaboración de Administraciones y vecinos en el proceso.
- Coordinación de las Administraciones responsables de vivienda y urbanismo –Generalitat y Ayuntamiento– para la remodelación física del barrio, también promovida a iniciativa comunitaria.
- Pese a carecer del necesario respaldo político, el establecimiento del Comité Técnico es en sí mismo otro logro. Dos ejemplos de planificación conjunta de servicios son el Plan de Acción Tutorial, y los Proyectos de Educación Compartida.

Entre los aspectos negativos podemos señalar:

- Implicación desigual de las administraciones por falta de voluntad política en algunas áreas.
- Debido a la voluntad política desigual, las acciones que componen el plan están integradas sólo al nivel técnico, pero no al político.
- El desarrollo económico del área encuentra fuertes obstáculos. No hay, hasta la fecha, percepción del barrio como oportunidad económica. Los proyectos de formación ocupacional carecen de continuidad. De todos modos está línea de trabajo es la más reciente y se están creando algunos puestos de trabajo desde servicios vinculados al plan como los servicios de proximidad, talleres ocupacionales, etc.
- Dificil fijación de la población joven en la zona a medio plazo, fundamentalmente, debido a la falta de oportunidades laborales.

Aún persisten retos y han aparecido nuevas necesidades, básicamente a raíz de la nueva inmigración y el bajo rendimiento y motivación en la escuela. Asimismo en vivienda persisten déficit importantes y existe un colectivo muy vulnerable de gente mayor.

D) Plan de Inversiones en los distritos de Villaverde y Usera (Madrid)

El Plan Villaverde-Usera, conocido también como Plan de Inversiones, es un plan de desarrollo urbano en dos distritos del Sur del municipio de Madrid. Su objetivo principal es luchar contra la exclusión social en el área, entendiendo que el énfasis ha de ponerse, no en la dimensión física, sino en la dimensión socioeconómica (empleo, formación y desarrollo). No obstante, el Plan tiene un carácter integral, articulando simultáneamente líneas de trabajo vinculadas a formación, empleo y desarrollo, infraestructuras, educación, vivienda y transportes. La inversión total realizada fue de unos 108 millones de euros a lo largo de seis años (1998-2003), aportados fundamentalmente por la Comunidad de Madrid con una participación residual del Ayuntamiento.

Esta experiencia ciudadana fue iniciada en 1997 por un grupo de sesenta y tres organizaciones sociales de base de distintos campos, reunidas en el denominado Movimiento por la Dignidad del Sur (MDS). Su demanda fundamental hacía referencia a la existencia de una deuda histórica de las administraciones públicas con los distritos de Usera y Villaverde, que entonces fue estimada en unos 1.100 millones de euros. Estas organizaciones realizaron un diagnóstico de necesidades, alcanzaron un consenso interno respecto a las necesidades existentes y las prioridades a establecer, y pusieron en marcha una estrategia de presión en la calle dirigida a conseguir que las Administraciones autonómica y municipal aportaran los fondos requeridos para la puesta en práctica del Plan.

El Plan fue finalmente gestionado por un partenariado formado por representantes del MDS y de la Comunidad. El Ayuntamiento de Madrid fue también invitado a participar, pero, tanto la Comunidad de Madrid como el Ayuntamiento declinaron establecer un compromiso interinstitucional, si bien colaboraron de modo indirecto. El Plan constituyó una iniciativa participativa colectiva principalmente en la toma de decisiones respecto al destino de las inversiones y en su seguimiento, y hasta cierto punto también en la ejecución. La puesta en práctica de algunos proyectos y la gestión de algunos equipamientos fue asumida por algunos de los actores sociales implicados en el proceso. Destacamos el carácter colectivo de la participación puesto que fueron los agentes asociativos, y no los ciudadanos individuales, los que participaron en dicho proceso.

El principio de funcionamiento consistió en la negociación del destino de los recursos invertidos en estos distritos. El MDS presentaba propuestas anuales de inversión que eran discutidas con los responsables políticos de la Comunidad de Madrid (Presidente, Consejeros y Viceconsejeros). Las propuestas que se presentaban eran previamente debatidas y consensuadas en siete comisiones de trabajo constituidas por todas las organizaciones integrantes de la red. El seguimiento de la ejecución y gastos eran también responsabilidad de la coordinadora de organizaciones. La alternativa de desarrollo económico defendida por el MDS se centró fundamentalmente en el uso de recursos de la

zona, en el apoyo al autoempleo, y en la vinculación entre demandas de servicios y de empleo en la zona.

Los aspectos positivos de dicho Plan fueron:

- Igualación de los equipamientos e infraestructuras básicas de estos distritos con el resto del municipio, así como reducción de las barreras físicas que aislaban a estos barrios entre sí o entre los mismos barrios y el centro de la ciudad.
- Promoción del empleo por las organizaciones comunitarias. Algunas organizaciones sociales gestionaron proyectos de formación, empleo y equipamientos sociales, pasando de un rol meramente reivindicativo, a uno más proactivo y de mayor implicación en la gestión del desarrollo económico de la zona.
- Constitución de un movimiento asociativo sólido y coordinado que ha conseguido un alto nivel de participación ciudadana, así como una fuerte implicación de las administraciones.

Los principales aspectos negativos de este Plan fueron:

- Falta de coordinación entre instituciones e incluso entre departamentos de un mismo nivel de la administración. Ésta se manifestó en la falta de interconexión en las acciones, así como en la falta de transparencia con que se manejó la información. Esto se inserta en un contexto de competición política y rivalidad entre Ayuntamiento y Comunidad de Madrid a pesar de estar gobernados por el mismo partido. En este sentido, el rol pasivo del Ayuntamiento es un indicador del tipo de relaciones que prevalecen.
- Obstáculos en la línea de trabajo, empleo y desarrollo –retrasos, falta de consenso, medidas paralelas contraproducentes, etc.– derivados de la confrontación de los modelos de desarrollo propugnados por la Comunidad de Madrid y el MDS.

La integración social de los distintos sectores de la población entre sí constituye uno de los mayores retos en esta zona. En la actualidad están teniendo lugar dos dinámicas de asentamiento de nueva población en la zona, con el resultado de una mayor heterogeneidad social y étnica. Por una parte promotores privados están construyendo viviendas nuevas en la zona, atrayendo con ello a familias de nuevas clases medias que no pueden permitirse comprar una vivienda en el centro de Madrid. Por otra parte, también se están estableciendo en estos distritos inmigrantes extranjeros en busca de alquileres asequibles. El resultado son tres comunidades que viven en un mismo territorio sin mezclarse ni convivir, con el consiguiente potencial de conflicto social que ello conlleva. Otros dos retos importantes son la efectiva puesta en práctica de las medidas de desarrollo endógeno de la zona y la supervivencia de la estructura participativa. Esto último pasa por

abordar dos cuestiones: la participación de todos, en concreto, los nuevos vecinos, y el envejecimiento de las asociaciones vecinales.

2.4 El horizonte de las políticas urbanas en España

A) Políticas urbanas integrales en Europa

Presentaremos aquí brevemente las políticas urbanas desarrolladas en varios países europeos. Holanda y Francia son quizá los países pioneros en el desarrollo de políticas integrales en barrios desfavorecidos con la implicación de un gran número de Ministerios y Departamentos. Francia tiene el enorme obstáculo de su complejo sistema administrativo, pero esto no ha supuesto un impedimento para la aplicación de políticas que requieren un alto grado de cooperación interadministrativa. De hecho las políticas urbanas han constituido un revulsivo para la reforma y la modernización de la Administración pública. Suecia comenzó a trabajar en este ámbito de políticas bastante más tarde, pero, hoy día, constituye un importante ejemplo en el desarrollo de políticas urbanas con un fuerte componente social y económico.

Además de estos tres países, Alemania, Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Austria, Finlandia, Irlanda, Italia y Portugal poseen también políticas urbanas de carácter integral. Representantes de estos países se coordinan en foros europeos¹¹, tanto formales –como el comité de *Spatial and Urban Development* (SUD) presidido por la Comisión Europea– como informales –en el *Urban Development Working Group* (UDG)–.

Los países que ejercen una presión más decidida a favor de las políticas urbanas en la Unión Europea son probablemente los Países Bajos y Francia. El objetivo del *lobby* que ejercen es lograr que las políticas urbanas sean reconocidas como un área de regulación por parte de la Unión a partir del 2007. Durante la presidencia holandesa (julio-diciembre 2004) diversas actividades promovieron el desarrollo de este ámbito de políticas, como prueba su inclusión en la agenda de la reunión informal del Consejo de Ministros en noviembre de 2004 que concluyó con la declaración de la *urban policy* como prioridad europea. Resulta interesante destacar también la iniciativa franco-holandesa destinada a crear un centro de conocimiento sobre políticas urbanas a nivel europeo, a partir de la red URBACT que aglutina las ciudades con iniciativas europeas URBAN, pero haciéndolo extensivo a los programas integrales de carácter nacional (véase www.kcgs.nl). A continuación se presentan los ejemplos más significativos.

¹¹Consúltense: www.telefonica.net/web/comunitari; y Rebollo, 2002.

Países Bajos

La política de grandes ciudades (Grootstedendebeleid –GSB–) fue lanzada por las autoridades holandesas en 1994. Este programa comenzó de un modo casi experimental, con un presupuesto reducido gestionado por un pequeño departamento del Ministerio del Interior y Relaciones con el Reino, y el primer convenio firmado con un ayuntamiento tuvo lugar en 1996. Hasta principios de los años 1990 los esfuerzos de las ciudades se habían centrado en la consecución de fondos de los distintos departamentos del Gobierno central para invertir en el desarrollo de sus áreas desfavorecidas. A partir de la institucionalización de las políticas urbanas el Gobierno central comenzó a implicar más activamente a los gobiernos locales en el diseño de las políticas. La creación de tres fondos únicos para invertir en áreas desfavorecidas –social, económico, e infraestructuras y vivienda– hacen que se simplifiquen los procedimientos administrativos necesarios para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo urbano. Esta reducción de barreras burocráticas y modernización de la Administración pública está en el origen de las políticas urbanas en los Países Bajos, si bien en la actualidad los municipios se quejan de la carga burocrática que supone la aplicación de la GSB, especialmente en la gestión de los indicadores de resultados y en la evaluación exigida por el gobierno central.

Las áreas que reciben fondos de GSB tienen que cumplir una serie de requisitos de acuerdo con una serie de problemáticas físicas y socio-económicas. De igual modo, las intervenciones en estas zonas tienen carácter integral y cubren simultáneamente medidas educativas, de empleo, de economía local, seguridad, sanidad, vivienda e infraestructuras. El objetivo general es la mejora de la calidad de vida en estas zonas urbanas.

En los programas previos a la GSB, durante los años 1980, los proyectos se formulaban a nivel nacional y se implementaban a nivel local. Los programas de desarrollo actuales son diseñados por los ayuntamientos de acuerdo con criterios de elegibilidad definidos a nivel central. Desde 2003 esta política ha dado un giro hacia programas aún más flexibles y diseñados a la carta a iniciativa de la ciudad de Rotterdam que ha forzado el diseño de un programa *ad hoc* específicamente ajustado a sus necesidades. Los programas se caracterizan por el establecimiento de partenariados de carácter contractual entre distintos niveles de autoridad y ocasionalmente con agentes privados, coordinados por el Ministerio del Interior (véase www.minbzk.nl), en el seno de los cuales se discuten las prioridades presupuestarias.

Francia

Las Políticas de la Ciudad (*Politiques de la Ville*) en Francia datan del año 1988. Anteriormente las Políticas de Ciudad (como el programa de Desarrollo Social de los Barrios, DSQ) consistían en la regeneración física del entorno urbano y de la vivienda. Mediante la puesta en marcha del programa Desarrollo Social Urbano (DSU) las políticas urbanas adquirieron su dimensión de globalidad e integralidad, abriéndose a la participación de

numerosos ministerios y departamentos. Desde 1994 los Contratos de Ciudad constituyen la fórmula principal de financiación y gestión de la política urbana. Una política de ciudad es un proyecto negociado entre varias partes que intervienen en el espacio local (gobierno central, regional, provincial y municipal) que se concreta en un *Contrat de Ville*. La duración del proyecto es de seis años, si bien a los tres años el contrato se renegocia después de una evaluación. No existen restricciones para participar en la política urbana, por lo que todas las áreas con problemas sociales que solicitan el programa son elegibles. A nivel municipal, los contratos son ejecutados por una comisión ejecutiva de los participantes y por un equipo de trabajo (*task force*) bajo la responsabilidad conjunta de la autoridad municipal y la nacional.

En el período 2000-2006 las *Politiques de la Ville* ha trabajado en numerosas áreas desfavorecidas a lo largo del país, manteniendo actualmente vigentes unos 215 contratos, e interviniendo en más de 1.300 áreas urbanas (*Centre de ressources* de la DIV: <http://i.ville.gouv.fr>).

Suecia

En Suecia la Iniciativa Metropolitana de Desarrollo (*Storstadssatsningen*) fue lanzada en 1999 tras cuatro años de experimentación con intervenciones a nivel de área. Surgió como respuesta a los problemas crecientes de exclusión social en barrios con alta concentración de poblaciones de origen inmigrante. La necesidad de una mayor intervención del Estado en estas zonas había sido puesta de manifiesto por tres grandes investigaciones encargadas por el gobierno a finales de los años 90 (Burgers y Vranken, 2004). La iniciativa se limita por el momento a tres áreas metropolitanas (Estocolmo, Göteborg y Malmö), e incluye 24 grandes bloques de viviendas sociales en barrios desfavorecidos construidas entre 1965 y 1975. El presupuesto total aportado por el Estado para un período de tres años ronda los 220 millones de euros, si bien los municipios están obligados a co-financiar esta iniciativa con una aportación similar. El programa funciona mediante un contrato formal (Acuerdos de Desarrollo Local) firmado entre la Comisión de Áreas Metropolitanas y cada municipio, anualmente.

El programa *Storstadssatsningen* es integral en cuanto que implica la participación de una multiplicidad de actores, fundamentalmente públicos, a diferentes niveles, si bien los actores clave son Estado y municipio. Iniciado por el gobierno nacional, en él participan ocho ministerios diferentes, y está coordinado por la Oficina de Asuntos Metropolitanos. Este programa orienta su intervención tanto sobre el territorio, como sobre sus habitantes, por lo que difiere tanto de la política social, como de las políticas de renovación urbana tradicionales.

El objetivo básico del programa es combatir la discriminación y segregación social, étnica y de género en las regiones metropolitanas, así como promover condiciones de vida iguales entre los habitantes de las ciudades. Este objetivo central se subdivide en ocho

metas específicas: aumentar las tasas de empleo, reducir la dependencia de subsidios sociales, reforzar la posición del idioma sueco, ofrecer a los jóvenes la oportunidad de alcanzar niveles aceptables en educación secundaria, mejorar los niveles educativos de la población adulta, hacer barrios atractivos y seguros, mejorar la salud pública, y aumentar la participación democrática (*Swedish Metropolitan Development Initiative*: www.storstads-gov.se).

B) Hacia los programas integrales

Aunque la retórica de la integralidad está ya en uso en España, todavía las políticas diseñadas desde las administraciones para los barrios desfavorecidos abordan fundamentalmente la regeneración física del territorio. Cuando se califica un programa como integral se está haciendo generalmente referencia al impacto social y económico de la regeneración física del espacio. En otras ocasiones se considera que la partida presupuestaria para dotación de equipamientos públicos básicos (escuelas, centros de salud, etc.) es una intervención de tipo social y, por lo tanto, el programa de intervención es integral. Los casos en los que se ha abordado políticas focalizadas suelen consistir en la superposición de varias de estas políticas sobre un barrio. Algunos programas de intervención urbana apuntan hacia la integralidad (Raval, Lavapiés), pero se hace especialmente notable la ausencia de intervenciones para el desarrollo económico de las zonas sobre las que se actúa. De igual modo, la gestión de la diversidad y la facilitación de la incorporación a la sociedad de acogida de los colectivos de origen inmigrante, que durante los últimos años se han ido instalando en las zonas más desfavorecidas de las poblaciones españolas, siguen siendo asignaturas pendientes de los programas de regeneración urbana.

Hemos mencionado anteriormente cómo entre las causas que condicionan la vulnerabilidad de las zonas urbanas podemos señalar con frecuencia determinadas políticas públicas sectoriales. Se da el caso, además, de que determinadas políticas sectoriales a niveles agregados de territorio, ciudad o Comunidad Autónoma, pueden producir un impacto negativo sobre una política integral desarrollada a nivel de barrio, por ejemplo, una autorización para la instalación de una gran superficie comercial en un distrito puede perjudicar la financiación de un plan de desarrollo económico endógeno destinado a fomentar el pequeño comercio.

La aplicación de programas para hacer frente a la concentración del desfavorecimiento requiere de un seguimiento de las políticas aplicadas y de su impacto social. Así, las políticas correctoras y preventivas deben plantearse una serie de cuestiones: ¿quién se beneficia de estas mejoras en último término? ¿cómo se distribuyen las mejoras? ¿con qué criterios? ¿cómo es percibido esto por los habitantes? ¿se crean nuevas desigualdades con ellas, o se contribuye a la segregación entre los distintos grupos sociales? ¿se alcanza con la intervención a los sectores más desfavorecidos del barrio? ¿se han incorporado mecanismos de defensa de los logros, de sostenibilidad social, y de control de las consecuencias no deseadas?

Asimismo, a lo largo de su ejecución, los programas han de estar abiertos a posibles reformulaciones que respondan a los cambios ocurridos durante su aplicación y reflejados en su evaluación. Una política que no es consciente de su impacto, y que no es capaz de reorientarse en caso de resultados intermedios inadecuados, puede terminar resultando contraproducente. Existen también múltiples cuestiones relativas a la instrumentación técnica de los programas de intervención sobre barrios desfavorecidos que han de ser resueltas para su correcta administración. La experiencia europea señala una serie de líneas a tener en cuenta en relación con el diseño, la ejecución y la evaluación de una política urbana integral. La complejidad de este tipo de programas, que implican la participación de un gran número de agentes, requiere nuevos modos de abordar el proceso de elaboración de políticas públicas urbanas.

Junto con los obstáculos y dificultades señalados, existen en España oportunidades interesantes para la puesta en marcha de programas integrales. Como antes señalábamos, las Administraciones públicas españolas tienen una ya dilatada experiencia en el desarrollo de figuras de planeamiento especial para la regeneración de barrios y en la acción social sobre colectivos desfavorecidos. Esta tradición abre la potencialidad de hacer confluir las políticas sectoriales (urbanística y social) en programas de intervención conjunta que incluyan también otras dimensiones relevantes (económica, de gobernación).

Podemos, por otra parte señalar la mayor proclividad a adoptar políticas integrales en aquellas intervenciones que han surgido de la iniciativa social y ciudadana. Este tipo de casos presentan potencialidades significativas de cara a la efectividad de las políticas de regeneración, a su sostenibilidad social y a la cooperación entre actores diversos. Los casos de iniciativa ciudadana que incorporan participación vecinal con una base de co-responsabilidad con los entes públicos están estableciendo innovadores modelos de gobernación en los que el sector asociativo no solo negocia con las administraciones sino trabaja con ellas en la aplicación de los programas, superando así el papel meramente reivindicativo que tradicionalmente se ha asignado a estos grupos.

3. Conclusiones. Propuestas de líneas de actuación

En este capítulo recogemos las principales recomendaciones para la intervención en áreas vulnerables. Estas recomendaciones son en buena medida el resultado de una labor de recopilación y análisis de medidas aplicadas en las principales ciudades europeas. Algunas de ellas coinciden con líneas de actuación anunciadas por el nuevo ejecutivo socialista, aunque constituyen una novedad puesto que aquí son contextualizadas en una intervención aplicada de manera simultánea y coordinada sobre un área urbana vulnerable específica.

La metodología de intervención integral es la recomendación fundamental de este documento, junto con las medidas para su instrumentación efectiva entre las que destacan la creación de marcos jurídicos a nivel nacional y autonómico, así como el aumento de los niveles de autonomía local. Las medidas para fomentar la coordinación interinstitucional constituyen el eje central de estas recomendaciones. Además, la intervención integral se aplica sobre áreas delimitadas y trata de potenciar su desarrollo mediante una intervención *ad hoc* con sus especificidades.

Esta metodología se complementa con una batería de medidas de lucha contra la exclusión social que parte de tres principios esenciales: medidas de discriminación positiva de colectivos vulnerables (recomendado por la OCDE), medidas preventivas, e integración de proyectos sectoriales y recursos en el territorio. Las políticas de desarrollo urbano deben concentrarse en la creación de las condiciones que animen la inversión y la renovación, el desarrollo económico endógeno y el acceso a oportunidades. Estas políticas tienen que reforzar las medidas de educación, empleo, formación, desarrollo local, mejora de las viviendas, medio ambiente urbano y desarrollo comunitario asegurándose su efecto sobre los grupos más vulnerables.

La metodología integral debe también complementarse con nuevas formas de gestión e intervención que implican transformaciones importantes en el funcionamiento de las Administraciones públicas. Esta nueva gobernación, que aspira a ser más próxima, de calidad, eficaz y eficiente, se debe caracterizar por: una cooperación institucional, cooperación de los diversos departamentos y agencias técnicas que trabajan en el área; participación ciudadana y partenariados público-privados.

Por último, esta política de barrios ha de formar parte de una política de ciudad, puesto que el desarrollo de los barrios vulnerables aislados del conjunto de la ciudad ha demos-

trado crear más desequilibrios en el conjunto de la urbe. Ambas políticas se fundamentan sobre principios y metodologías de trabajo similares y constituyen un tratamiento sistemático del fenómeno urbano.

3.1 Propuestas de organización interinstitucional

• **Modificación del marco institucional y de la interacción entre diferentes niveles de la Administración**

Se ha de definir el marco de relaciones interinstitucionales: Ley de ciudades, atribución de competencias, financiación, áreas metropolitanas, etc.

En la Administración central del Estado esto implicaría evolucionar hacia funciones de promoción, facilitación, asesoramiento, coordinación y aprendizaje. Para ello sería de gran utilidad la creación de un observatorio (*knowledge centre*) encargado de:

- formación de *policy-makers* (políticos y técnicos);
- facilitar intercambio de experiencias entre niveles inferiores de la Administración;
- proporcionar información sobre fuentes externas de financiación –europeas, estatales autonómicas, etc.– para proyectos de intervención urbana de carácter integral;
- promover cultura de la evaluación de políticas aplicadas.

En el ámbito de las CC AA, diseñar un marco normativo específico de políticas urbanas que facilite los siguientes procesos:

- institucionalización de mecanismos de cooperación entre distintos agentes implicados tanto públicos, como privados;
- establecimiento de vías de financiación y procedimientos de actuación específicos;
- favorecimiento del desarrollo de planes comunitarios;
- creación de un *knowledge centre* regional encargado de asesorar a los técnicos y *policy-maker* municipales encargados de redactar proyectos y de solicitar financiación externa para dichos proyectos.

En el ámbito municipal sería necesario abordar planes de desarrollo urbano de carácter integral, apoyados en iniciativas comunitarias tendentes hacia las aplicaciones de la Agenda 21 (o Urban 21) de gobierno local.

• Desarrollo de programas de intervención integral

En la lucha contra el desfavorecimiento urbano debe aplicarse una perspectiva holística, tanto en el diseño como en la ejecución de programas. Esto implica incluir las dimensiones social, económica, urbanística medioambiental y de sostenibilidad en los proyectos de intervención. Los siguientes elementos metodológicos deben ser incluidos en el diseño de programas integrales: intervención centrada en el territorio, coordinación interinstitucional, partenariados público-privados, equilibrio técnico-político, participación ciudadana, evaluación y prevención.

• Programas de barrio

Los programas de desarrollo integral deben diseñarse en el ámbito de las áreas urbanas seleccionadas y ser específicos para cada caso. Los marcos de políticas existentes han de tener la flexibilidad suficiente para no encorsetar los programas de intervención concretos en los barrios, que deben responder a las necesidades y potencialidades de cada área específica. Dos herramientas a aplicar aquí son: diagnóstico comunitario, consistente en la colaboración entre los propios actores locales, instituciones externas y administraciones; planificación estratégica, que deberá hacerse en cada caso de acuerdo con las necesidades y recursos del área. A partir del diagnóstico comunitario se definen objetivos estratégicos, metodologías y líneas de acción, evaluación, etc.

La selección de las áreas ha sido resuelta de distintos modos en las políticas urbanas de países europeos. Entre una política proactiva y una reactiva nos inclinamos por la primera, considerando que los programas integrales deben aplicarse a barrios cuyos indicadores muestran una grave tendencia al desfavorecimiento, pero todavía conservan potencialidades para la regeneración.

• Coordinación inter-institucional

El fomento de la coordinación y cooperación de los agentes implicados constituye un aspecto central en la metodología de intervención integral. Dicha cooperación empieza entre las propias Administraciones públicas, y se refiere tanto a nivel horizontal, es decir entre distintos departamentos sectoriales –ministerios, consejerías o concejalías– como a nivel vertical, relacionando los distintos niveles de autoridad –nacional, autonómico y municipal–.

Las recomendaciones se articulan en cuatro puntos:

- La estrategia básica para promover la aplicación efectiva de dichas herramientas es la presentación de dicha cooperación como una situación *win-win* en la que todas las partes ganan cooperando, tratando de establecer las estructuras de incentivos adecuadas para atraer a los distintos agentes a dicha cooperación. Para ello, se apuntan tres sugerencias:

organización de una *task force* independiente liderada por una personalidad fuerte y con alto perfil profesional, creación de un fondo común para la financiación del programa de desarrollo, situar la responsabilidad sobre el programa al nivel público municipal más elevado y más independiente, normalmente el propio alcalde (Burgers y Vranken, 2004).

- Un segundo elemento importante es el establecimiento de un liderazgo claro, consolidado y explicitado en el propio programa de intervención. La selección de un líder institucional entre las Administraciones y Departamentos implicados ha de servir para definir las relaciones y la distribución de capacidades de decisión entre las administraciones implicadas. Conviene que este liderazgo sea asumido por el nivel administrativo cuya responsabilidad está más clara por el tipo de intervención predominante (Arias, 2000). En todo caso, puesto que las diferentes administraciones no son socios iguales ni son equiparables ni por su responsabilidad competencial, ni por su capacidad financiera y técnica, debe huirse de soluciones formalmente “paritarias”, donde las responsabilidades y jerarquías no están bien definidas. Por último, para que el proyecto funcione a todos los niveles, debe existir un liderazgo tripartito: una cabeza política, otra técnica y otra socio-comunitaria. El papel de mediador-coordinador en cada nivel resulta fundamental, así como el funcionamiento coordinado y en equipo de los tres niveles.
- Otro elemento fundamental es una estrategia de financiación del programa definida con claridad en el marco jurídico y que establezca responsabilidades presupuestarias concretas para cada área sectorial, o nivel administrativo implicado, lo cual ayuda a evitar relaciones de competencia entre administraciones y agentes. El desarrollo de cursos de formación en coordinación institucional y programas interdepartamentales para técnicos de distintos departamentos y administraciones también resulta recomendable. Los programas de formación contribuyen no sólo a generar herramientas concretas de transversalidad y una cultura de cooperación, sino también al desarrollo de redes y sinergias particulares entre los propios asistentes.
- Además de estos elementos facilitadores estructurales es necesario diseñar mecanismos *ad hoc* de cooperación, intercambio y trabajo conjunto de técnicos y políticos de distintas administraciones y departamentos. Dos ejemplos de buenas prácticas en este sentido son la constitución de comisiones de servicios técnicos que actúan en el área (ver el caso de Trinitat Nova), y la creación de *task forces* en países como Francia y Países Bajos. La comisión de servicios técnicos del barrio posibilita desde intercambiar información y recursos, hasta diseñar intervenciones conjuntas, lo que en cuestiones transversales que así lo requieran constituye una herramienta de gran potencialidad. Por otra parte, la constitución de pequeños equipos interdepartamentales responsables del programa de desarrollo, inculcados a grupos similares a otros niveles de decisión, está siendo aplicada con éxito en la Política de Grandes Ciudades holandesa. En las *Politiques de la Ville* en Francia emplean equipos de gerencia contratados bajo la dirección conjunta de las Administraciones implicadas. En ambos casos, dichos equipos deben tener suficiente capacidad de decisión y presupuesto propio para asegurar su independencia de las partes implicadas, al tiempo que

debe asegurarse el control y evaluación de su funcionamiento. Idealmente, esto podría recogerse en el contrato del programa de desarrollo (Burgers y Vranken, 2004).

• **Partenariado público-privado en los proyectos**

La conveniencia de abordar los proyectos de lucha contra el desfavorecimiento urbano a través de la implicación conjunta de las administraciones públicas y la sociedad civil en su conjunto –incluyendo actores privados con y sin ánimo de lucro, además de a los propios habitantes de estas zonas– resulta evidente si planteamos este tema como una cuestión de subsidiariedad, eficiencia y legitimidad.

Acercar los procesos de toma de decisiones al nivel más próximo posible a los ciudadanos y actores implicados es la esencia del principio de subsidiariedad, elemento articulador clave del proceso de unificación europeo y por ende del modelo liberal de democracia descentralizada. En este sentido, la gestión de los proyectos de desarrollo urbano se beneficia de la intervención de una combinación de actores al obtener información de los grupos y zonas sobre los que se pretende actuar. Una lógica similar opera en relación al acceso a dichos grupos. Las razones de eficiencia se solapan en buena medida con las anteriores, ya que permiten maximizar los resultados obtenidos de los recursos invertidos en una determinada zona desfavorecida.

Finalmente, la legitimidad derivada de la participación en un determinado proyecto de Administraciones públicas y sociedad civil será necesariamente mayor que la acción pública realizada sin participación de los destinatarios últimos de dichos programas.

• **Participación ciudadana**

La existencia de instrumentos y mecanismos de participación “de arriba abajo” es un elemento central para la regeneración de barrios. Las razones para considerar la participación ciudadana como un elemento funcional para desarrollar políticas de barrios son esencialmente tres:

- Legitimidad: aumenta la identificación de los afectados con el programa y a medio plazo contribuye a reducir obstáculos y a generar dinámicas de consenso que proporcionan legitimidad a las intervenciones.
- Eficacia: ofrece información de primera mano para el diagnóstico, diseño y ejecución de las políticas urbanas y acceso a los grupos *target* de las políticas. Además, al permitir un mejor aprovechamiento de los recursos contribuye a alcanzar los objetivos planteados y a incrementar la eficacia.
- Identidad: uno de los principales problemas de los barrios desfavorecidos es la imagen negativa y estigmatizada que tanto sus residentes, como el resto de los ciudadanos, tie-

nen de ellos. La activación de un proceso participativo en los barrios desfavorecidos contribuye a mejorar la autoestima de sus habitantes.

Es recomendable articular los mecanismos para que exista una comunicación fluida entre actores públicos y sociedad civil en el territorio. Dichos instrumentos deben incluir formas transformadoras que contemplen la capacidad real de influir, y formas comunicativas que hagan que los ciudadanos tengan acceso a información de calidad sobre el barrio y sobre el desarrollo de los proyectos. Una vía es la articulación en los distritos de instrumentos de participación formal y permanente de tipo sectorial y territorial. Las iniciativas “de abajo a arriba” deben ser asimismo valoradas y tenidas en cuenta como mecanismos iniciadores de proyectos de regeneración en barrios desfavorecidos. En concreto, la regeneración se puede articular en forma de programas de Desarrollo Comunitario. Estos pueden surgir desde la sociedad civil, o ser facilitados desde la institución local, pero siempre con el protagonismo de los primeros.

• **Equilibrio técnico/político**

En el Estado español el diseño y la ejecución de políticas públicas depende con frecuencia en extremo del ámbito político antes que del técnico. Esto ralentiza el proceso de toma de decisiones y hace que los programas de desarrollo sean muy vulnerables a los relevos políticos. En otros países europeos los técnicos tienen mayor capacidad de decisión en los aspectos del diseño y ejecución de dichas políticas por su condición de expertos, su mayor proximidad con los afectados y su rol de administradores de la intervención públicas.

El peso equilibrado entre lo técnico y lo político en la regeneración de barrios vulnerables determina con frecuencia el que una operación integral alcance los objetivos previstos. Es importante tener en cuenta que las políticas para barrios vulnerables a menudo muestran sus efectos en el medio o largo plazo y, muy a menudo, no son completadas o sus diseños se someten excesivamente a los ritmos electorales y no a las necesidades de los beneficiarios últimos de las mismas. Este tipo de políticas con frecuencia tienen gran visibilidad por su contenido y/o porque pueden generar potenciales réditos políticos y, por lo tanto, el peso de lo político se exagera, siendo esta tendencia contraproducente en buen número de casos.

En un contexto donde exista un equilibrio entre lo político y lo técnico los plazos de ejecución y resultado de las políticas pueden trascender los cuatro años de legislatura. Debe establecerse una cultura de continuidad entre legislaturas, independientemente del color político, y en la que los técnicos no tengan tantas constricciones a la hora de poner en marcha o completar proyectos iniciados por otros gobiernos.

Por otra parte, hay que reforzar el papel de los técnicos, pero dentro de unos límites y siempre atendiendo al principio de representación democrática, según el cual los repre-

sentantes políticos electos deben tener la última palabra. Por ejemplo, es fundamental que los políticos asuman el liderazgo de los proyectos integrales.

• **Transparencia**

La transparencia en el diseño y ejecución de políticas es una clave para el buen funcionamiento de los programas integrales. Se debe generar una cultura que evite la manipulación de la información con fines políticos.

Se aboga por la transparencia, en primer lugar, entre Administraciones, agentes involucrados en las políticas y sociedad civil. La información sobre el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas debe ser accesible a todos los ciudadanos. En este sentido es muy importante que se hagan públicos los resultados, tanto durante como a la finalización de los proyectos. En segundo lugar, la transparencia debe primar entre los propios actores institucionales, que a menudo compiten entre sí por lograr mayores activos políticos de un determinado proyecto o tratan de evitar que el rival (sea de distinta formación política, o de la misma) haga lo propio. Una recomendación concreta es la constitución de un observatorio o centro de conocimiento que haga posible el acceso de todos los agentes a la información.

• **Evaluación**

Una característica que diferencia las políticas públicas aplicadas en el Estado español de las de la mayoría de los países europeos es la ausencia de una cultura de evaluación como parte esencial del proceso (Van de Berg *et al*, 1998). La evaluación desarrollada por agencias especializadas y bajo condiciones de transparencia pública tiene una doble función: por un lado, incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas sobre la experiencia adquirida, y, además, incrementar la dimensión democrática de la acción de gobierno y su legitimación pública.

La evaluación de políticas públicas debe ser incluida desde el comienzo en su diseño y debe ser dotada de recursos para ser desarrollada una vez terminado el proyecto. Los protocolos de evaluación han de estar presentes ya desde el diseño del programa para que la meta última del mismo sea obtener resultados mensurables.

• **Prevención y diagnóstico continuo**

El diagnóstico como política proactiva constituye una herramienta estratégica fundamental en las intervenciones en barrios desfavorecidos. Por diagnóstico continuo entendemos la capacidad de los recursos sociales para conocer en todo momento la situación en la que se encuentra la población de un barrio. Determinados indicadores en barrios desfavorecidos evolucionan con sorprendente rapidez –composición de la población, actividad económica, pautas residenciales, criminalidad, etc.– y exigen un se-

guimiento continuado. Así, la importancia del diagnóstico continuo estriba, por un lado, en la previsión a medio plazo de la provisión de los recursos necesarios para solucionar situaciones de riesgo puntual o estructural y, por otro, en ser uno de los pilares fundamentales de cualquier aproximación integral a dichas problemáticas urbanas. Dos mecanismos empleados en Holanda desde el Ministerio que coordina las políticas urbanas son la monitorización mediante una herramienta estadística estandarizada y la realización periódica de entrevistas con los responsables de la ejecución de los proyectos. Mantener un diagnóstico continuo no implica necesariamente mayores costes, sino una coordinación continua y la puesta al día de la información con la que cada agente trabaja cotidianamente.

• Difusión de conocimiento

Deben articularse medidas para que el conocimiento y experiencia generada en las intervenciones en unos barrios y ciudades sirva para mejorar proyectos futuros. Un ejemplo de buena práctica es la constitución de observatorios o “centros de conocimiento” a nivel nacional como en el caso francés, holandés y sueco. Dichos organismos se encargan de ofrecer formación para responsables técnicos y políticos locales implicados en políticas urbanas (cursos y talleres monográficos, conferencias y debates, viajes de estudio para conocer *in situ* experiencias nacionales e internacionales), información y asesoramiento en el diseño de políticas, al tiempo que sirven de punto de encuentro para los profesionales (congresos, publicaciones periódicas). Por último, es importante que mantengan además una base de datos actualizada sobre los programas, así como catálogos de buenas (y malas) prácticas. La participación en el proyecto de *knowledge centre* a nivel europeo también es muy aconsejable para aprender de las experiencias ajenas y difundir las propias.

3.2 Propuestas relativas a contenidos

A continuación se enumeran las dimensiones esenciales a tener en cuenta en un programa de desarrollo integral, enunciando posibles medidas concretas a título de ejemplo. Un tratamiento exhaustivo es por definición inabarcable. Puesto que la metodología integral implica abordar las problemáticas simultáneamente desde distintos frentes, las recomendaciones relativas a los contenidos de estas políticas abarcarían todos los ámbitos sectoriales posibles.

• Desarrollo económico de la zona

La dimensión económica es una de las constantes en las políticas urbanas europeas. El objetivo general ha de ser hacer los barrios atractivos no sólo para sus habitantes, sino también para atraer la inversión de pequeñas y medianas empresas. Medidas or-

dinarias aplicadas en otras áreas de la misma ciudad, con frecuencia resultan de escasa o nula aplicabilidad en barrios desfavorecidos. Algunas recomendaciones en este sentido serían:

- Creación de *enterprise zones* o zonas donde existen incentivos para el establecimiento de Pymes que cumplan determinados requisitos –tamaño, número empleados/proprietarios pertenecientes a minorías étnicas, mujeres, colectivos desempleados de necesidades especiales, etc.–. Esto facilita la creación de empleos permitiendo superar las políticas centradas exclusivamente en la formación para el empleo. Estas zonas, aplicadas con relativo éxito en 45 barrios franceses, desempeñarían una función de discriminación positiva a favor de los sectores de población que encuentran más dificultades para acceder a un empleo, mejorando con ellos la situación socioeconómica del barrio. Esto se puede articular con medidas como:
 - Reducción o eliminación de impuestos a las Pyme de la zona.
 - Subvenciones para el alquiler, compra y rehabilitación de inmuebles comerciales.
 - Ayudas para la formación de trabajadores y para la creación de nuevas empresas.
 - Protección del pequeño comercio local (regulación y limitación en la concesión de licencias a grandes superficies, regulación de horarios, etc.).
- Medidas de desarrollo económico endógeno que desarrollen las potencialidades económicas, ecológicas, geográficas, históricas, arquitectónicas, inmobiliarias específicas de cada zona, planteando sinergias entre las necesidades del barrio y sus recursos. Algunos ejemplos interesantes de esto los encontramos en el Plan de Inversiones de Usera-Villaverde: desempleados locales contratados en las obras públicas de rehabilitación del barrio, vinculación de escuelas taller locales en el mantenimiento de las zonas verdes de la zona, contratación de desempleados en esquemas de atención domiciliaria y acompañamiento de ancianos.
- Incorporación de medidas para asegurar que el desarrollo sea sostenible socialmente (implicación ciudadana, seguimiento y evaluación) y medioambientalmente (conjugar el desarrollo económico y urbanístico con el respeto al medio, promoción de proyectos ecológicos: energías alternativas, recuperación de residuos, etc.).

• Fomento del empleo

Otro elemento imprescindible en zonas urbanas que acumulan colectivos vulnerables en el mercado laboral –bajos niveles educativos, mujeres de mediana edad y escasa formación, población de origen inmigrante, jóvenes, etc.– es la puesta en marcha de programas específicos de fomento del empleo adaptados a las necesidades concretas. Esto suele ir

asociado a las medidas mencionadas en los apartados anteriores, si bien otras medidas específicas serían:

- formación adaptada a las demandas del mercado laboral local y metropolitano;
- programas de prácticas en empresas;
- creación de empleo público en la zona;
- vinculación de mano de obra desempleada con la cobertura de necesidades de la población local.

• Educación para la igualdad de oportunidades

Uno de los problemas más extendidos en las zonas urbanas desfavorecidas es el déficit educativo que afecta a amplios segmentos de la población y que se traduce en menores posibilidades de inserción laboral. Contrarrestar esta situación implica incorporar programas específicos de educación compensatoria con metodologías y recursos de refuerzo para alumnos provenientes de familias con bajo nivel educativo. Se proponen las siguientes medidas:

- refuerzo de recursos para los centros escolares que aglutinan alumnado en riesgo de exclusión social (proporcional al porcentaje de este alumnado);
- distribución equilibrada de alumnos de origen inmigrante entre escuelas con fondos públicos;
- iniciativas contra el absentismo escolar;
- creación de alternativas para jóvenes en formación ocupacional orientados a la búsqueda de empleo;
- énfasis en programas de educación de calle y desarrollo de alternativas de “ocio formativo” para jóvenes;
- implicación de padres y madres de jóvenes en la educación de sus hijos;
- implicación activa de los agentes educativos de la zona en el diseño y ejecución de estas medidas;
- uso de *rol models* positivos (de minorías étnicas, de vecinos del barrio) que desmonten los modelos de éxito basados en actividades ilegales e informales.

• Seguridad

La seguridad en los barrios desfavorecidos es uno de los temas presentes en todas las políticas urbanas europeas. Dos recomendaciones generales son el desarrollo de medidas específicas para las problemáticas de cada zona –reforzando por ejemplo la respuesta ante la violencia doméstica cuando los indicadores muestran su especial incidencia en un determinado barrio–, o equilibrando la intervención policial con la prevención y la construcción comunitaria de la seguridad. Dentro de la prevención entran muchas de las medidas sociales, económicas y urbanísticas mencionadas en otros apartados. Dos ejemplos de iniciativas preventivas y comunitarias son:

- Fortalecimiento de la comunidad y co-responsabilización en la construcción de un barrio seguro mediante medidas educativas y preventivas. En los Países Bajos se ha utilizado con éxito la intervención de los padres y mayores de una comunidad étnica para frenar los comportamientos delictivos de sus adolescentes, o la potenciación de asociaciones deportivas entre la juventud en riesgo.
- Mejora del diseño de los espacios públicos. Algunos elementos espaciales que influyen en la percepción de seguridad de los habitantes son, entre otros, ubicación de las paradas de transporte público, iluminación, o integración de zonas residenciales y comerciales.

• Vertebración del territorio y urbanismo

- Vertebración mediante el transporte público y mejora de la movilidad de los habitantes de barrios desfavorecidos. Esto permitirá una mejor integración laboral, social y simbólica de los habitantes de estas zonas en el conjunto de la ciudad. Redefinición de los modelos de transporte público radiales que incomunican barrios periféricos entre sí, e introducción de buses de barrio, de especial utilidad para colectivos con problemas de movilidad.
- Urbanismo y diseño de ciudad no segregada por usos. Minimización del impacto de barreras físicas y simbólicas (trazados ferroviarios, autopistas, etc.). Potenciación del comercio disperso frente a los modelos de concentración en grandes superficies comerciales en el exterior de los barrios y que requieren del uso de vehículo privado.
- Diseño del espacio público que fomente la cohesión de la comunidad, la actividad económica y la seguridad ciudadana. Construcción de plazas de dimensiones humanas que animen a utilizar los espacios públicos, incentiven el establecimiento de actividades de comercio y ocio, y mejoren la sensación de seguridad entre los residentes.

• Política de vivienda y de suelo

Con frecuencia resulta imprescindible incluir en las políticas integrales intervenciones en materia de vivienda y gestión de suelo. Dos problemas muy extendidos son la concentración de colectivos desfavorecidos con dificultades para acceder a la vivienda y el aumento de la especulación que suele acompañar las intervenciones de regeneración de los barrios. Algunas medidas para contrarrestar este proceso serían:

- Mejora de la calidad de la vivienda mediante programas de rehabilitación.
- Potenciación del mercado de vivienda pública/social para atender a colectivos con necesidades especiales como jóvenes, inmigrantes, etc.
- Diversificación del mercado de vivienda para atraer hogares de distinto perfil, edad, etc. evitando crear zonas homogéneas en términos poblacionales.
- Lucha contra la especulación inmobiliaria que aúne instrumentos *ad hoc* y voluntad política para aplicarlos. Un ejemplo es la medida aplicada en Rotterdam a viviendas vacías en desuso: si a requerimiento municipal no son puestas en uso en un año son expropiadas para viviendas sociales.
- Medidas para evitar irregularidades en materia de gestión de suelo, entre otras, fomentar una financiación municipal transparente y mayor autonomía financiera y competencial de los gobiernos locales.

• Sanidad y drogodependencias

Las poblaciones en barrios desfavorecidos presentan a menudo problemáticas específicas relativas a la salud como, por ejemplo, las drogodependencias que suelen acompañar situaciones de marginación o las necesidades sanitarias específicas de la población inmigrante extracomunitaria como enfermedades raras o prácticamente erradicadas entre la población autóctona. Algunas medidas posibles son:

- Medidas de prevención de drogodependencias.
- Atención a las necesidades específicas de la población inmigrante extranjera y articulación de una cobertura sanitaria para población irregular.
- Políticas de educación sexual y de prevención de embarazos no deseados durante la adolescencia.
- Medidas de prevención de prácticas culturales que dañan la salud de las mujeres. Merece mención especial la mutilación sexual femenina que debe ser tratada desde la

educación de la población, la sensibilización de los profesionales, y la colaboración con asociaciones de mujeres de comunidades inmigrantes afectadas.

• **Transversalidad de las medidas de género**

La feminización de la pobreza en barrios desfavorecidos es un fenómeno que debe también abordarse desde una estrategia integrada, o aplicando un enfoque de género a políticas en distintos ámbitos –*mainstreaming* de género–. Se incluyen no sólo medidas de discriminación positiva para mujeres en situación de desventaja comparativa, sino también actuaciones destinadas a favorecer el desarrollo de unas relaciones de género más igualitarias. Por tanto, el objetivo de dichas medidas no han de ser las mujeres, sino las relaciones de género enfocadas desde distintas perspectivas:

- Desarrollo de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral desde las administraciones más próximas a la vida de los ciudadanos: establecimiento de una red pública de guarderías, extensión de los horarios de apertura de los servicios públicos, creación de esquemas de apoyo al autoempleo femenino, etc.
- En el ámbito educativo, especial atención a la formación profesional de las mujeres, en particular de aquellos colectivos más vulnerables. Por ejemplo, fomentar el aprendizaje de habilidades básicas como el idioma, la educación primaria y profesional como la formación e inserción laboral para las mujeres de origen inmigrante o el colectivo de mayores de 45 y con escaso nivel formativo.
- Familias monoparentales, en particular, las integradas por mujeres solas con hijos, deben recibir particular apoyo dado su alto grado de vulnerabilidad.
- Particular atención a las medidas preventivas que permitan reducir las desigualdades en salud que afectan a los colectivos más desfavorecidos: *screening* para la detección precoz del cáncer de mama o de útero, orientación sexual/salud reproductiva para evitar embarazos no deseados así como enfermedades de transmisión sexual.

• **Transversalidad de las políticas de inmigración**

La estrategia general de la política de inmigración, responsabilidad básica del gobierno central, debería pasar no sólo por el necesario control de flujos migratorios, sino por el desarrollo de un marco de políticas que garantice la igualdad básica de derechos para las personas de origen inmigrante:

- establecimiento de vías reales de entrada legal;
- minimización del margen para la discrecionalidad administrativa y la discriminación potencialmente resultante de la misma;

- establecimiento de vías que permitan la regularización de indocumentados;
- endurecimiento de las medidas contra el trabajo irregular;
- aportación de recursos suficientes a los ayuntamientos para financiar las políticas de integración social de inmigrantes;
- autonomía local legal y financiera para la gestión de la integración;
- establecimiento de obligaciones mínimas de intervención para aquellos municipios con un porcentaje de población inmigrante situados por encima de determinados umbrales.

Las leyes autonómicas por su parte deberían precisar las actividades a desarrollar por parte de los Ayuntamientos en materia de acogida, orientación y apoyo al trabajo, aprendizaje de la lengua, matriculación de alumnos en centros educativos, e integración de la población inmigrante:

- vinculación entre políticas de integración y políticas urbanas;
- políticas de integración y políticas proactivas de empleo y formación;
- establecimiento de mecanismos de representación y participación de los colectivos de origen inmigrante.

• **Transversalidad de la intervención sobre los mayores**

Los ancianos constituyen uno de los colectivos más presentes en estos barrios, presentando problemáticas complejas que tan solo pueden ser abordadas a través de políticas integrales.

A modo de ejemplo, la creación de apartamentos tutelados y medicalizados en el mismo barrio de residencia de los mayores les permitiría mantener sus vínculos sociales y emocionales. Estas medidas no tienen por qué suponer un incremento desmesurado del gasto social ya que pueden ser desarrollados a través de esquemas de financiación compartida (copago), con el concurso del tercer sector, o mediante intercambio de titularidad de vivienda por usufructo del apartamento tutelado.

• **Aspectos simbólicos e imagen de los barrios**

Uno de los principales problemas de los barrios desfavorecidos es su imagen negativa y estigmatizada. La dimensión simbólica representa uno de los aspectos menos tangibles, y, sin embargo, más perdurables en la dinámica del desfavorecimiento. Una intervención integral que consiga reducir la vulnerabilidad de un barrio específico habrá fracasado si paralelamente no consigue modificar el imaginario colectivo respecto a ese espacio. Di-

versas medidas pueden ser adoptadas como las de introducir una nueva denominación para designar la zona –como ocurrió en el caso del Raval de Barcelona, antes conocido como el “barrio chino”–, instalar equipamientos culturales o sociales de carácter metropolitano que vertebrén mejor dichas zonas con el conjunto del entramado urbano de la ciudad; o activar procesos participativos ya que el compromiso activo con la transformación de su entorno contribuye al arraigo e identificación de los residentes con su barrio.

Bibliografía

- Acción asociativa en el desarrollo local (2000), Actas del I Seminario del Movimiento por la Dignidad del Sur para un plan integral para los distritos de Villaverde y Usera (Madrid, España). Boletín CF+S 12. Abril 2000, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n12/lista.html>
- Arias, F. (2000), La desigualdad urbana en España. Madrid, Ministerio de Fomento.
- Bruquetas Callejo, M., Moreno Fuentes, F. J. Walliser Martínez, A. (2001), Urban Development Programs in Spain. Ambers, Documentos de trabajo de UGIS, UFSIA.
- Bruquetas Callejo, M., Moreno Fuentes, F. J. Walliser Martínez, A. (2003a), Bemiddelen tussen beleid en realiteit. Stedelijk beleid in Spanje houdt te weinig rekening met armoede en immigratie. *Agora*, 19 nº1.
- Bruquetas Callejo, M., Moreno Fuentes, F. J. Walliser Martínez, A. (2003b), Bottoms-up? Grassroots initiatives and urban governance in Madrid and Barcelona. En P. De Decker, *et al.* On the Origins of Urban Development Programmes in Nine European Countries, Garant, Antwerpen.
- Burgers, J. y Vranken, J. (eds) (2004), How to make a successful urban development programme. Experiences from nine European Countries. Ambers, Garant.
- Castells, M. (2000), European Cities, the Informational Society, and the Global Economy. En L. Deben, *et al.* (eds), Understanding Amsterdam. Essays on Economic Vitality, City Life and Urban Form. Amsterdam, Het Spinhuis.
- Diagnóstico del Plan Comunitario de Trinitat Nova, www.telefonica.net/web/comunitari
- Elander, I. y Blanch, M. (2001), Partnerships and Democracy. A happy couple in urban governance?, in Andersen y van Kempen (eds.), *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance.* London, Ashgate.
- Font, N. y Subirats, J. (2001), La Participación Pública en los procesos de Agenda 21 Local. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas.* Ed. J. Font, pp. 186-200, Barcelona, Ariel.
- Gil Calvo, E. (2003), El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación. Alianza, Madrid.
- Gomá, R. y Font, J. (2001), La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En Font, J. (ed.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas.* Barcelona, Ariel.
- Hernández Aja (2001), Informe sobre la Evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su Relación con el Cumplimiento del Programa Hábitat. Madrid, <http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes.html>
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1995), *Democratic Governance.* New York: The Free Press.

- Marchioni, M. (2002), Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios. <http://www.pangea.org/trinova/documentos/democracia.doc>
- Maurin, E. (2004), *Le ghetto français*. Paris, La République des Idées, Seuil.
- OECD (2001), *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris, OECD.
- Rebollo, Oscar (2002), *Metodologías y Prácticas Transformadoras. El Plan Comunitario de Trinitat Nova*. <http://www.pangea.org/trinova/documentos/ponenciaoscar.doc>
- Roch, F. y Guerra, F. (1981), *¿Especulación del suelo?* Madrid, Nuestra cultura.
- Rosneau, J.N. (1992), *Governance, order and change in world politics*. En Rosneau y Czempiel (eds.), *Governance without government*. Cambridge University Press.
- Sampson, R. J. and Morenoff, J. (2004), *Durable Inequality: Spatial Dynamics, Social Processes, and the Persistence of Poverty in Chicago Neighborhoods*. En *Poverty Traps*, editado por S. Bowles *et al.*. N.J., Princeton University Press.
- Van den Berg, L. Braun, E., Van der Meer, J. (des) (1998), *National Urban Policies in the European Union. Responses to urban issues in the 15 member states*. European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Villasante, T.R. (1995), *Democracias Participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid, HOAC.
- Vranken, J. (1997), *Modelling in social sciences and models on social exclusion and social integration*. European Commission, en *Science Research Development* (ed.), *Social indicators: Problematic issues*. Brussels, European Commission, DG XII.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio

Carabaña Morales.

33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.

34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.

35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.

36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.

37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.

38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.

39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.

41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.

43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.

44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.

45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.

46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.

47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.

48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.

49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.

50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.

51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.

52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.

53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.

54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.

55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.

56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.

57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.

58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.

59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.

60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.

61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.

62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.

63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.

64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.

65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.