

---

# Proyectos y programas de intervención integral

---

PID\_00246887

Pere Picorelli

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas

---





# Índice

<b>1. Intervenciones integrales en áreas con déficits urbanos: estrategias de renovación urbana.....</b>	<b>5</b>
<b>2. El Programa de barrios de Cataluña.....</b>	<b>8</b>
2.1. Antecedentes y origen del programa .....	8
2.2. El instrumento: el Proyecto de intervención integral .....	10
2.3. Características generales .....	11
2.4. Campos de actuación .....	18
2.5. Gestión del programa .....	21
2.6. Implementación 2004-2016 .....	23
2.7. Revisión crítica .....	25
<b>3. El <i>Pla dels Barris</i> de la ciudad de Barcelona.....</b>	<b>29</b>



## **1. Intervenciones integrales en áreas con déficits urbanos: estrategias de renovación urbana**

Los procesos de regresión y decaimiento de una ciudad o de una parte de ella pueden tener múltiples orígenes y manifestaciones. Las dimensiones de la realidad urbana interaccionan, compiten y, muy frecuentemente, se retroalimentan. Por desgracia, tal situación puede darse en procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo, pero también en las dinámicas negativas. Es frecuente encontrar una zona urbana donde se manifiestan diversos síntomas de decaimiento de forma simultánea e interactiva.

Estos síntomas son, entre otros, los siguientes:

### **1) Aspectos del entorno físico**

- Envejecimiento del parque de vivienda.
- Falta de infraestructuras.
- Déficit de equipamientos.
- Plazas y parques insuficientes o en mal estado.
- Deterioro de la calidad del medioambiente.
- Ausencia de medios de transporte que vertebran el barrio.

### **2) Aspectos vinculados con la realidad socioeconómica de sus habitantes**

- Ausencia de actividad comercial.
- Tensiones demográficas (envejecimiento de la población, concentración de población inmigrante...).
- Desempleo de los residentes en edad de trabajar.
- Ingresos comparativamente más bajos.
- Mayor inseguridad.
- Déficit en el nivel educativo de la población.
- Altos niveles de desigualdad en la renta.

Estos procesos de regresión urbana suelen estar vinculados unos con otros. No se puede captar toda su complejidad analizándolos de forma aislada. Por ejemplo, la ausencia de actividad comercial en un barrio está ligada por un lado a la vertebración de su forma urbana, pero también a la densidad de población que la sostiene, que a su vez depende de los recursos económicos de esta (por ejemplo, si hay mucho o poco paro), a la calidad del espacio público donde se ubica el espacio comercial y a cómo de accesible es este, tanto desde un punto de vista de movilidad rodada como de facilidad de uso para la población con limitaciones físicas.

De igual manera, el estado de las viviendas y de los edificios de esa zona no depende solo de un factor tan claramente influyente como la antigüedad de las construcciones, sino que también tiene que ver con los esfuerzos en su conservación que hacen los propietarios, que están directamente relacionados, por un lado, con los ingresos de sus habitantes, así como con cambios en la estructura de propiedad o las transformaciones en el entorno directo de los edificios, que pueden desincentivar la inversión para un correcto mantenimiento. Por supuesto, también dependen de que haya ayudas públicas a la rehabilitación privada y de campañas de difusión de estas.

La ausencia de equipamientos públicos básicos, como escuelas y centros sanitarios, incide directamente en el nivel formativo y en el de salud de los residentes del barrio, pero estos dependen asimismo de la calidad del medioambiente del barrio o de una buena vertebración con el entorno que permita el acceso a esos servicios que pueden estar presentes en zonas colindantes.

Desde la perspectiva del sector público, las múltiples facetas o dimensiones de los procesos de regresión urbana dejan claro que las aproximaciones sectoriales, aquellas dirigidas a corregir o paliar únicamente una de las facetas, difícilmente conseguirán revertir la espiral negativa de un barrio.

Las medidas sectoriales, parciales e inconexas, pueden mejorar ciertamente las condiciones de vida de los habitantes o incidir en la mejora de tal o cual indicador negativo, pero es difícil que puedan romper una inercia negativa originada en una realidad compleja.

Es más, el diseño de políticas públicas desde una aproximación sectorializada y unidireccional, a través de una lógica de binomio problemática-solución, puede promover soluciones menos efectivas que si se abordara de forma comprensiva, en función de todas las dimensiones del entorno urbano en que se ha identificado la problemática específica.

Está claro que la construcción de un centro sanitario en un barrio que careciera de él comportaría una mejora en el nivel de salud media de sus habitantes, pero difícilmente podría incidir de forma decisiva en la vertebración del espacio público del barrio si al definir el proyecto del equipamiento sanitario no se tienen en cuenta su emplazamiento y los efectos sobre el entorno de la forma definida. O, por ejemplo, la sustitución de viviendas insalubres por otras nuevas que cumplan con los mínimos de habitabilidad no alterará el nivel educativo de los residentes, ni modificará directamente el uso que sus residentes dan a los espacios públicos que rodean a esas viviendas, si no se realiza una labor de acompañamiento socioeducativo que facilite la transición a las nuevas comunidades de vecinos surgidas del proceso de realojo.

Por tal motivo, lo que todo programa de intervención (cuyo objetivo sea la reconducción de un proceso de regresión urbana) presente en un barrio deberá abordar esta realidad compleja de forma integral. Cualquier programa dirigido a paliar los déficits urbanos de un barrio deberá conocer, y por tanto diagnosticar, la especificidad multidimensional de la problemática arquitectónica, urbanística, económica, social y medioambiental, para así proponer una intervención integral que ajuste la respuesta a las especificidades de cada una de esas dimensiones.

De este modo se plantea que una diagnosis precisa y certera es capital en la definición de un programa integral. El diagnóstico sustentado en metodologías de análisis cuantitativo y cualitativo permitirá confirmar o superar las posibles preconcepciones respecto del barrio. Con este proceso se abordará la definición de un plan de acción que responda a las condiciones específicas del barrio y a las necesidades de sus vecinos.

**Nota**

Ver Anexo: "La marginalidad urbana: génesis e indicadores de medida".

Pere Picorelli y Oriol Porcel

## 2. El Programa de barrios de Cataluña

Barrios de Cataluña es un programa de inversiones impulsado por el Gobierno de la Generalitat durante el periodo 2004-2010. Desde el año 2004, mediante siete convocatorias, con este programa se han financiado hasta ciento cuarenta proyectos de intervención integral en áreas urbanas degradadas a partir de la cooperación interinstitucional entre la administración local (municipio) y el Gobierno regional.

En el año 2016, sigue vigente. Mientras la mitad de los proyectos han agotado su plan de inversiones, continúan las actuaciones en la otra mitad. Sin embargo, desde el año 2010 no se han lanzado nuevas convocatorias al amparo del programa debido a las enormes dificultades financieras del Gobierno de la Generalitat.

### 2.1. Antecedentes y origen del programa

En Cataluña, a comienzos del presente siglo, ciertos barrios metropolitanos de Barcelona, algunos centros históricos y un buen número de los polígonos de viviendas construidos entre 1950 y 1970, a menudo situados en entornos geográficos desfavorables o periféricos, manifestaban signos claros de decaimiento urbano.

Estas áreas evidenciaban la necesidad de intervención en su entorno físico, se mostraban deficitarias tanto sus redes de servicios urbanos –agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, alcantarillado– como su parque de edificios de vivienda, a menudo anticuado y de pobre calidad constructiva. Estaba clara su obsolescencia, sin olvidar los déficits que había en equipamientos y espacios públicos de calidad.

Además, los condicionantes del entorno físico dificultaban el desarrollo de la vida urbana en condiciones equiparables al resto de las ciudades y pueblos de Cataluña. Más aún cuando estos barrios auspiciaban los más dramáticos cambios sociodemográficos experimentados en el país desde los años setenta:

- Por un lado, el envejecimiento progresivo de la población local que no se había renovado. Los que habían mejorado su situación económica abandonaron el barrio sin que nueva población local más joven los sustituyera. Esta población envejecida requiere nuevos servicios orientados a la asistencia y al acompañamiento.
- Por otro lado, se produce un aumento paulatino y significativo de población inmigrada, llegada masivamente a lo largo de los últimos quince años. La nueva inmigración se asienta de forma diferente en el territorio, se es-



tablece en aquellos barrios de condiciones más modestas, atraída por la oferta de la vivienda a unos precios más moderados, y plantea un reto a los servicios públicos –educación, salud, servicios sociales– y a las estructuras sociales que los acogen.

Finalmente, una importante tasa de desempleo y un bajo nivel educativo de la población, la ausencia de actividades económicas productivas directamente ubicadas en el barrio y la marginalidad del comercio de proximidad solían ser parte de la realidad socioeconómica de los barrios.

El ciclo negativo provocado por la interacción de estas tres dimensiones, decaimiento físico, sociodemográfico y económico, sentó las bases para procesos de estigmatización, segregación y exclusión de barrios enteros de Cataluña y de sus ciudadanos.

En junio de 2004, ante la realidad urbana del momento, el Gobierno catalán recién establecido impulsa la aprobación en el Parlamento de Cataluña de la Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, la llamada Ley de barrios. Su objetivo es financiar proyectos de intervención integral en barrios y zonas que padecen procesos de regresión urbana, socioeconómica y medioambiental.

El texto legislativo y el decreto del Gobierno que lo desarrolló establecen el marco necesario para la constitución de lo que se ha denominado Programa de barrios en Cataluña. Este recoge las virtudes de la iniciativa Urban de la Comisión Europea impulsada desde 1998 para la regeneración integral urbana y la réplica en el ámbito de Cataluña.

El principal instrumento que habilitaba el nuevo programa era el fondo de fomento del Programa de barrios y áreas urbanas. La ley lo definió como el instrumento de colaboración financiera del Gobierno de la Generalitat con los municipios de Cataluña para el impulso de la regeneración integral en las zonas urbanas degradadas, cuyo objetivo era abrir un espacio permanente a la cooperación interadministrativa en materia de regeneración urbana entre la administración local y la regional.

Con esta iniciativa, el Gobierno de la Generalitat marcó un punto de inflexión en la relación con la marginalidad urbana y las políticas de regeneración que la combaten. Hasta el momento de aprobación de esta ley y este programa, eran asuntos de responsabilidad local; las autoridades municipales eran las que debían afrontarlos. El papel del Gobierno de la Generalitat se limitaba a dos ejes:

- 1) El de las políticas sectoriales que respondían a problemas específicos (educación, seguridad, vivienda, etc.) sobre una base de acción homogénea independiente de las condiciones de cada territorio.

2) El dirigido a atajar los grandes problemas de marginalidad urbana de aquellos barrios donde la degradación –social, delincencial o de la vivienda física– trascendía el nivel local y alcanzaba una dimensión pública en toda Cataluña. Entonces se impulsaban actuaciones sectoriales específicas para dar respuesta territorial de común acuerdo entre Generalitat y municipio.

Mientras que el primer eje tomaba forma de política pública de gobierno con programas sectoriales cuya territorialización variaba en función de la tipología del problema –los programas de educación o sanidad se centraban en la intervención en torno al centro educativo o el área de salud–, el segundo eje se estructuraba a partir de convenios *ad hoc* entre la Generalitat y el municipio correspondiente. En estos se impulsaban actuaciones sectoriales específicas para dar respuesta territorial de común acuerdo entre Generalitat y municipio; en ciertos casos, la complejidad dio pie a primeras aproximaciones multisectoriales, que con el tiempo sirvieron de base para una necesaria dimensión integral. En todo caso, su base estratégica partía de posiciones sectoriales: resolver en un barrio un problema de patología estructural, erradicar un foco de chabolismo o atajar una concentración de comportamientos sociales relacionados con la delincuencia.

## **2.2. El instrumento: el Proyecto de intervención integral**

El Programa de barrios, a través de un sistema de convocatorias anuales, ha financiado proyectos de intervención integral basados en la financiación conjunta (al cincuenta por ciento entre el Gobierno regional y el local). El eje central del Programa de barrios es, por tanto, el Proyecto de intervención integral. Este se configura como un instrumento de actuación de la regeneración urbana localmente, de cooperación interinstitucional.

Se establecía un acuerdo local-regional en función de un conjunto de inversiones que se desarrollarían a lo largo de un periodo inicial de cuatro años (prorrogable hasta seis) con el que se materializaba un programa de actuaciones integrales, que proponía el municipio y ratificaba la Generalitat. Con este sistema, el municipio pasaba a ser el responsable de la gestión directa y la calendarización del conjunto del proyecto, así como del cumplimiento de los plazos, de acuerdo con la programación acordada con la Generalitat.

Desde la perspectiva formal, los proyectos de intervención integral acogidos al Programa de barrios han sido muy homogéneos, a pesar de dirigirse a territorios diversos (centros históricos, polígonos de vivienda masiva, áreas de urbanización marginal). Esto se explica por el detalle con que la Ley de barrios, su reglamento, su programa y las sucesivas convocatorias acotaron el formato que debía tener la memoria del proyecto. Este dirigismo permite sintetizar la memoria de los proyectos del programa con facilidad. Estos, invariablemente, debían tratar los siguientes elementos:

- Delimitación territorial del barrio o área urbana donde se impulsaría el proyecto de intervención.
- Informe diagnóstico urbanístico, medioambiental, demográfico, socioeconómico, etc.
- Batería de indicadores de diagnóstico (fijados por el reglamento) que relacionaran la situación del área de intervención con el promedio del conjunto del municipio.
- Análisis de la situación de partida y propuesta de estrategia general de mejora.
- Definición de objetivos concretos que se marcaba el proyecto.
- Plan de actuaciones que deberían implementarse durante el periodo de vigencia del proyecto.
- Plan de inversiones cuatrienal desglosado para cada una de las actuaciones, con una inversión máxima de veinte millones de euros.
- Programación cronológica de implementación del conjunto de actuaciones.
- Mapa de intervención física que territorializase el plan de actuaciones.
- Ficha de actuación. Para cada actuación del plan se explicitaba: objetivo, acciones, beneficiarios, organismo responsable, presupuesto, calendario e indicadores para la evaluación del resultado.
- La definición del modelo y estructura de gestión que el Ayuntamiento previamente desarrolla para implementar el proyecto, estableciendo su relación con la estructura política y administrativa del Consistorio.

### **2.3. Características generales**

El análisis del desarrollo del Programa de barrios desde su instauración en el año 2004 permite identificar una serie de características que lo han distinguido claramente de las políticas anteriores de regeneración urbana y que manifiestan la apuesta por una política pública basada en criterios o que persigue objetivos innovadores en Cataluña. A continuación se detallan algunas de estas características:

#### **1) Integralidad**

La característica principal que define el programa es la aproximación integral a la regeneración urbana de los barrios degradados. Partiendo de un diagnóstico que reconoce la multidimensionalidad de la problemática urbana, se hace evidente que las políticas que quieran atajarla deberán ser, a su vez, multidimensionales, por tanto, integrales.

Atender a la degradación física del espacio público de un barrio periférico, reurbanizando calles y plazas, puede ser una acción de alcance limitado si no se actúa sobre las edificaciones que lo definen, o si no se trabaja mejorando las condiciones de la población que lo habita y lo utiliza. De la misma manera, lanzar grandes programas sociales de capacitación y asistencia de la población desfavorecida tendrá un impacto parcial mientras sus viviendas sigan padeciendo déficit de servicios básicos, como el de agua corriente, o no dispongan de equipamientos públicos suficientes donde relacionarse y desarrollar su vida con dignidad.

Por esta razón el Programa de barrios actúa mediante **proyectos de intervención integral** (PII), en los que se define para un barrio en concreto un plan de acción compuesto de un número de acciones en diferentes ámbitos de la actuación pública y que atienden a las diferentes necesidades: urbanísticas, sociales, económicas, medioambientales, etc.

## 2) Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad explica el protagonismo que las administraciones municipales tienen en el contexto del Programa de barrios. El Gobierno de la Generalitat entendió, al definir el programa, que los ayuntamientos eran los mejor situados para definir en qué barrios y de qué modo se debía actuar.

A pesar de las limitaciones técnicas y de recursos que constriñen a los ayuntamientos, se entendió que eran ellos quienes conocían la realidad de sus barrios, sus dificultades y sus oportunidades. Consecuentemente, ¿quién mejor que la Administración, que responde directamente ante vecinos y ciudadanos de los problemas, para formular un proyecto integral? ¿Acaso estaría en una situación mejor la administración regional para atender las necesidades de los residentes, analizar los condicionantes y finalmente formular buenas propuestas para una realidad tan específica? Desde la convicción de que no es así, en el contexto del Programa de barrios, los entes locales tomaban la iniciativa a la hora de proponer nuevos proyectos de intervención integral.

Lógicamente, la subsidiariedad no se restringió solo a la definición de los proyectos, sino que se extendió a todas las dimensiones del programa, especialmente en la gestión directa de la ejecución de los proyectos de intervención integral. El protagonismo ha sido íntegramente municipal.

Desde la proximidad física, el conocimiento y la responsabilidad que genera el contacto diario, son las entidades locales las que implementan y gestionan los proyectos, una vez que han sido incorporados al Programa de barrios.

### 3) Competitividad y objetividad

Configurar una política de regeneración de barrios que ha de permitir la actuación simultánea sobre diferentes zonas de una región o país obliga a establecer un mecanismo de priorización de recursos entre las distintas áreas susceptibles de ser objeto de intervención.

Establecer un criterio pasa por definir una unidad territorial sobre la que intervenir y un mecanismo de ordenación de esas unidades en función de algún criterio preestablecido. La definición del área está muy condicionada por la heterogeneidad de la realidad urbana, por cómo son las ciudades y los pueblos, por cómo se estructuran sus distritos, barrios, zonas, etc. Pero es esencial la disponibilidad de información homogénea y comparable para comparar la situación de las distintas zonas urbanas y poder fijar un orden de prioridad en función de criterios vinculados a una base ideológica.

Desde la perspectiva política, la decisión de priorizar en una política pública criterios basados en la necesidad (destinar más recursos a aquellas zonas que mayor necesidad muestran) o en la eficiencia (destinar más recursos a aquellas zonas que obtendrán un mayor rendimiento –social o privado– de la inversión) se sustenta en principios ideológicos.

Dos decisiones marcan el funcionamiento del Programa de barrios catalán. Ambas derivadas del texto legislativo de referencia:

- La ausencia de una selección de áreas de intervención por parte del gestor del programa. El Gobierno regional se cuida de dibujar *a priori* un mapa de las zonas «objetivo» del programa.
- El Programa de barrios opta por no establecer una definición de «barrio». Deja la concreción a la iniciativa municipal que propone «área de intervención» en su territorio al presentar un proyecto a una convocatoria. De este modo, la realidad de los ciento cuarenta proyectos muestra una enorme heterogeneidad entre los «barrios» del programa. Desde grandes distritos metropolitanos de la periferia de Barcelona, hasta pequeños centros antiguos de poblaciones periféricas, pasando por núcleos urbanos completos de pueblos rurales.

Ante estas dos restricciones marcadas en la Ley de barrios, la búsqueda de un sistema de asignación de recursos, es decir, de selección de proyectos, que permitiera cierto equilibrio entre competencia y objetividad, fue una decisión que el Gobierno tomó conscientemente al configurar los aspectos más básicos del Programa de barrios en Cataluña.

Anualmente, entre 2004 y 2010, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas abrió una convocatoria para seleccionar los proyectos que podrían incorporarse al programa, de entre aquellos que los municipios presentaban. Con este sencillo mecanismo de convocatorias, la Ley de barrios introdujo una lógica de competitividad entre los municipios a la hora de seleccionar los proyectos. Puesto que los recursos movilizados para cada año estaban limitados a unos cien millones de euros de subvenciones, el programa preveía que fuesen los municipios que lo desearan los que postularan alguno de sus barrios. Los municipios tenían que seleccionar un área urbana y confeccionar una propuesta, de acuerdo con las bases previstas por la ley y el reglamento.

Indisolublemente ligado a la competitividad, inherente a las previsiones de la ley, aparece la objetividad en la gestión del programa, sobre todo en lo referido al proceso de selección por parte de la Generalitat de los proyectos acogidos a cada convocatoria. La inclusión de los proyectos en la propuesta se sustenta en dos principios: el de necesidad y el de idoneidad.

El principio de necesidad se sustenta mediante una batería de indicadores que permite cuantificar el grado de degradación de cada barrio propuesto, en relación con el conjunto de su municipio y con el resto de Cataluña. Estos indicadores provienen en buena medida de estadísticas de ámbito regional, lo cual garantiza la continuidad e imparcialidad de tales datos.

Los indicadores de evaluación de la regresión urbanística del Programa de barrios son los siguientes:

- Procesos de regresión urbanística y déficit de equipamientos y servicios:
  - Valor catastral medio del área.
  - Deficiente estado de conservación de las edificaciones.
  - Edificios sin agua corriente o sin evacuación de aguas residuales.
  - Edificios de cuatro plantas o más, sin ascensor.
- Problemas demográficos:
  - Densidad de población.
  - Descenso de población o crecimiento demasiado acelerado de la población.
  - Población dependiente.
  - Alto porcentaje de inmigración extracomunitaria.
- Presencia de problemas económicos, sociales o ambientales:

- Número de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas.
  - Elevada tasa de paro.
  - Déficit de zonas verdes.
  - Bajo nivel educativo.
- Déficits sociales y urbanos y problemáticas de desarrollo local:
    - Déficit de plazas de aparcamiento.
    - Baja actividad económica.
    - Porcentaje de población en riesgo de exclusión social.

El segundo principio, el de la idoneidad, se materializaba en la evaluación de la propuesta formulada en el proyecto. La evaluación de cada uno de los proyectos propuestos la llevó a cabo la oficina del Programa de barrios a partir de una serie de parámetros preestablecidos y públicos, referidos a la viabilidad técnica y financiera, a la propuesta de gestión y también a la diversidad de las actuaciones. El objetivo era valorar el grado de ajuste entre las necesidades y oportunidades del diagnóstico y la propuesta de actuaciones recogida en el documento presentado por el Ayuntamiento. Este principio introduce un elemento de subjetividad, aunque algo matizada, en la definición de los proyectos acogidos en el programa, que se contradice con el principio de necesidad.

#### 4) Cooperación

La lógica que inspiró la política pública de la Ley de barrios es la de la cooperación institucional. Las administraciones públicas, local y regional, desde sus respectivas posiciones competenciales, debían asumir la responsabilidad de impulsar una política de regeneración urbana basada en la cooperación interinstitucional. Esta se extendía a dos ámbitos cruciales para el éxito de las propuestas de intervención: el financiero y el de gestión.

En el ámbito de la financiación, el compromiso interinstitucional es claro: financiación al cincuenta por ciento del plan de actuaciones acordado. Por cada euro que se comprometía a aportar un municipio a su proyecto del Programa de barrios, la Generalitat aportaría otro euro. Este mecanismo de cofinanciación garantizaba a los municipios una base de actuación muy importante para acometer acciones de regeneración, especialmente aquellas de mayor coste que incidiesen en el entorno construido. Al mismo tiempo, la Generalitat obtenía de los ayuntamientos un compromiso de gestión con los proyectos del programa, ya que, al no ser una ayuda del cien por cien, los ayuntamientos tenían un incentivo para velar por la buena gestión del proyecto, puesto que también se invertían recursos municipales.

El Programa de barrios ha supuesto una innovación crucial en la relación entre las administraciones en la implementación de políticas. En el ámbito del programa, a partir del principio de subsidiariedad ya expuesto, los ayuntamientos definían el contenido del proyecto, dado su mayor conocimiento de la situa-

ción en su ciudad. De igual modo, la gestión local del proyecto se imponía sobre una posible gestión desde el Gobierno de la Generalitat. Sin embargo, esta cesión del protagonismo del nivel regional al local no supuso una desatención, el programa establecía mecanismos de seguimiento –comisiones anuales de evaluación y seguimiento de la ejecución de cada proyecto– y asistencia técnica Generalitat-Ayuntamiento para aquellos municipios que experimentaban dificultades en la gestión o el desarrollo de alguno de sus proyectos.

La acción de otros departamentos del Gobierno de Cataluña reforzó esta cooperación interadministrativa. En paralelo al Programa de barrios establecido por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, otros departamentos han definido programas complementarios. Estos comprendían actuaciones dirigidas específicamente a aquellos barrios acogidos al programa que pueden acceder a recursos sectoriales extraordinarios puestos a su disposición. Por ejemplo, el Departamento de Vivienda y Medioambiente impulsó un conjunto de ayudas para la rehabilitación de viviendas en los barrios que complementan las ayudas disponibles para el conjunto de Cataluña. Asimismo, el Departamento de Trabajo creó un programa específico, Trabajo en los barrios, que anualmente ha financiado convocatorias de ayudas para la elaboración de estudios, cursos, formación ocupacional, contratación de agentes para el desarrollo y ocupación local, específicamente en los barrios del programa.

## 5) Iniciativa pública

El Programa de barrios es una apuesta pública por un modelo de regeneración urbana que persigue la intervención integral en el mayor número de dimensiones de la realidad urbana. Esta apuesta se hace desde una perspectiva pública, basada exclusivamente en la inversión de recursos públicos para mejorar las condiciones de barrios que presentan degradación urbana. Los proyectos del programa impulsan solo inversiones que por sí mismas no generan un retorno económico directo al inversor y no se contempla en su formulación ningún mecanismo de *partenariado* o cofinanciación.

La política de regeneración de barrios catalana es, por tanto, una política que no busca forjar complicidades directas con la iniciativa privada, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos de la actuación pública en Cataluña, como, por ejemplo, la política urbanística o la promoción del desarrollo económico. Y, en especial, a diferencia de las políticas de regeneración urbana impulsadas en otros países europeos como el Reino Unido, Holanda o desde los propios programas de la Unión Europea, donde a menudo la participación del sector privado en la gestión y financiación del proyecto no solo es promovida por el programa, sino que incluso es un requisito indispensable para su aprobación.

Sin embargo, el Programa de barrios persigue la normalización de todas las condiciones de las áreas urbanas donde interviene. Por tanto, pretende incidir también en el sector privado de la sociedad. Al actuar sobre la calidad de espacios públicos y calles, en las condiciones de los edificios o en la dotación de



equipamientos públicos, se influye también indirectamente en el mercado. De forma voluntaria, el programa persigue la reacción del sector privado: busca la revitalización comercial al mejorar el espacio público, así como la revalorización de las viviendas de un barrio degradado, que indirectamente mejore el patrimonio de su población empobrecida y que atraiga a población nueva que permita romper las dinámicas de estigmatización y *guetización*.

Esta toma de posición del Programa de barrios en Cataluña puede entenderse que asumía el riesgo de que la política conlleve la gentrificación de los barrios donde actuaba. Es decir, que supondría la expulsión de la población original por parte de residentes con mayores recursos, atraídos por la mejora de condiciones y servicios provocada por la regeneración. De hecho, el punto de partida de los barrios donde actuó el programa catalán tenía un potencial de gentrificación muy bajo, ya fuera por su desigualdad relativa, por su posición periférica o por las desfavorecidas condiciones de sus edificaciones. El atractivo para las dinámicas de mercado de la inmensa mayoría de las áreas acogidas al programa era mínima.

## 6) Transversalidad

La integralidad como estrategia de intervención en la regeneración urbana ha tenido una consecuencia no directamente buscada por el Programa de barrios, pero predecible. Como los proyectos promovían planes de acción simultáneos que combinaban actuaciones diversas –mejoras en parques, calles, y plazas; programas sociales, de juventud, de acogida a inmigrantes; iniciativas de promoción económica, comercial y turística; actuaciones de planeamiento urbanístico, etc.–, las administraciones locales tendieron a promover la cooperación entre las distintas áreas de gobierno municipal.

La experiencia de los proyectos del programa indica que, para superar con éxito el desafío de la implementación de un programa multisectorial, donde se movilizaban muchos recursos municipales, su gestión debía pasar por la actuación coordinada de las áreas de gobierno del municipio. Como proyectos con una lógica transversal en el origen, la gestión exitosa debía superar la aproximación tradicional de la administración de compartimentos estancos. Por ejemplo, en un escenario normal el servicio municipal de vía pública se desentiende de las acciones que impulsa el área de servicios sociales, y esta, a su vez, no participa de la definición de un nuevo plan para la dinamización comercial. La buena gestión de un proyecto integral se basa en la coordinación transversal de las áreas de Gobierno municipal, a menudo a partir de mecanismos de gestión formales y reconocidos, pero también de otros informales surgidos de la experiencia. En ambos casos generan un aprendizaje institucional de nuevas formas de trabajo que han pasado al acervo municipal.

En menor medida, la lógica de la transversalidad también se extendió regionalmente. El programa, a pesar de ser una política impulsada por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno de la Generalitat,

supuso afrontar la regeneración desde una perspectiva integral, impulsando actuaciones en ámbitos que son competencia de otros departamentos. Esta confluencia de actuaciones conllevó también dinámicas de cooperación e información entre los departamentos gubernamentales que de otro modo no se habrían producido. Además esta dinámica facilitó una mayor territorialización de las políticas en aquellos barrios desfavorecidos, en áreas como las de empleo, vivienda, educación, salud, etc., lo cual facilitó la actuación en áreas que se consideraron objetivamente en regresión.

## **2.4. Campos de actuación**

Como se ha expuesto antes, cada municipio, al elaborar su proyecto de intervención integral, definía un plan de acción a partir del diagnóstico del barrio donde se proponía intervenir. Este plan concretaba específicamente las acciones que se iban a acometer durante la ejecución del proyecto y cómo distribuir los recursos en diferentes acciones.

La integralidad ha sido la característica más relevante del Programa de barrios. Queda consagrada tanto en la ley como en el desarrollo programático de la política de regeneración, por medio de la concreción de ocho campos de actuación específicos. Los proyectos de intervención acogidos al programa debían recoger actuaciones relacionadas específicamente con estos campos y no con otros. Para promover la integralidad, se estableció en la convocatoria de ayudas, como criterios de selección, que los proyectos incluyesen un plan de acción que propusiera actuaciones relativas a los ocho campos previstos en la normativa:

### **Campo 1. La mejora del espacio público y las zonas verdes**

El entorno urbano público es el principal espacio para las relaciones sociales urbanas. Es el escenario del encuentro entre vecinos, de identidad, de integración, de conflicto, de expresión política, de intercambio, de comercio, de actividades lúdicas y culturales, etc. En este sentido, el legislador apostó por la dignificación de los espacios públicos. Se persigue actuar en espacios marginales, secundarios, subsidiarios de una edificación rápida y pobre, que en su configuración no permitían el desarrollo de sus funciones básicas como elemento dinamizador de la vida social, donde se facilitara la relación e integración social.

Las acciones propuestas al amparo de la ley cubrían desde la mejora de los espacios existentes, mediante la reurbanización de calles y plazas, hasta la adquisición de suelo necesario para la creación de espacios nuevos, donde estos se consideraban insuficientes. Este campo incluyó desde grandes obras de renovación de avenidas hasta la ejecución de parques y plazas previstas por el plan, pero pendientes de ejecución.

Las grandes acciones no eclipsaron las pequeñas intervenciones que buscaban la dignificación de espacios de proximidad del vecindario. Acciones como: pavimentar una esquina, ajardinar la zona entre dos bloques de vivienda, atajar una iluminación pública insuficiente. Estas pequeñas actuaciones, producto a veces de un olvido o un mantenimiento inadecuado con una inversión reducida, tenían un enorme potencial impacto en la calidad del entorno.

## **Campo 2. La mejora de los elementos comunes de los edificios**

La ley contemplaba en este campo actuaciones de mejora en los edificios de viviendas que incidiesen en su habitabilidad y sostenibilidad, pero sin afectar directamente a las casas. De este modo, se intervenía en los elementos comunes de las construcciones: fachadas, cubiertas, estructura, accesibilidad. Se ponía una especial atención en la colocación de ascensores que transformarían radicalmente la habitabilidad, especialmente relevante en zonas donde se aloja población anciana, pero también en las redes que dotan de servicios a los mismos edificios: redes de evacuación de aguas e instalaciones de gas, electricidad y agua.

El Programa de barrios excluyó expresamente la asignación de recursos a actuaciones que incidían de forma directa en el interior de la vivienda y que podían suponer una privatización directa de la actuación. Así quedaron fuera del ámbito directo del programa la construcción de nueva vivienda (aunque fuese de protección oficial y la rehabilitación del espacio interior de viviendas existentes). Esta limitación en el programa obedecía sobre todo a dos razones básicas. Por un lado, se entendía que la construcción de vivienda o la rehabilitación de la existente tenía que ser objeto de programas específicos de inversión de la Generalitat. Por otro lado, de ser incluidos en los proyectos de barrios, hubieran absorbido demasiada inversión dado su enorme coste, lo que hubiera restado efectividad a la estrategia integral de los proyectos.

## **Campo 3. La provisión de equipamientos públicos**

Junto con la existencia de espacios públicos de calidad, la dotación de un conjunto de equipamientos públicos compone la infraestructura básica para la socialización de un barrio: centros cívicos, culturales y sociales, las ludotecas y bibliotecas, así como el equipamiento para prácticas deportivas. Por esta razón, el programa incorporaba actuaciones dirigidas a la mejora del parque de equipamientos, desde la construcción de instalaciones que persiguiesen dotar de mayor centralidad al barrio en el conjunto urbano, hasta la provisión de un centro cívico que dinamizase el ámbito más próximo.

Las actuaciones pueden comprender tanto la compra de suelo o edificaciones para la construcción de nueva planta, como reconversión de usos o la mejora y rehabilitación de la infraestructura ya presente en el barrio.

De igual modo que sucedió con la dotación de nueva vivienda, el Programa de barrios excluye aquellas actuaciones de equipamiento que contaban con su dotación de inversión ya fijada en otros programas del Gobierno, como la de escuelas e institutos o la construcción de centros sanitarios. Se excluyó estos equipamientos pues su puesta en marcha comprometía unos recursos humanos que requieren una continuidad superior al objetivo del programa y a la capacidad local de financiación.

#### **Campo 4. La difusión de las tecnologías de la información en los edificios**

Este campo de actuación del programa pretendía extender las transformaciones que la revolución tecnológica está produciendo en la sociedad a los habitantes de los barrios más desfavorecidos, con el objetivo de prevenir o disminuir la fractura digital.

Así se financiaron medidas dirigidas a la integración en la sociedad de la información y del conocimiento, mediante programas educativos, de alfabetización digital o talleres de formación; al mismo tiempo que se promueven mejoras en la infraestructura tecnológica de edificios y espacios públicos, conexión a la red de edificios públicos, equipamiento de telecentros, redes y puntos wifi.

Tanto el volumen económico de las actuaciones impulsadas en este campo como su impacto real han sido bastante reducidos. En parte por el avance tecnológico que ha planteado la obsolescencia de algunas iniciativas relativas a la difusión de redes.

#### **Campo 5. El fomento de la sostenibilidad en el desarrollo urbano**

Se trata de un campo de actuación amplio que dejó espacio a la innovación en cuanto a las propuestas. Así, con sus fondos, se propusieron desde programas de información para la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de los residuos, hasta actuaciones de infraestructura que permitieron el aprovechamiento de las aguas pluviales y freáticas, la recogida neumática o selectiva de basura, la promoción de las energías alternativas en el espacio público, la creación de itinerarios peatonales y de carriles bici y la formación de huertos urbanos en los espacios verdes, etc.

#### **Campo 6. La promoción de la equidad de género en el espacio urbano y los equipamientos**

Este campo de actuación se propuso romper con la percepción sexista del papel de las mujeres en la sociedad, que se tradujo en actuaciones de promoción del acceso y uso de equipamientos y espacios públicos limitado y condicionado cultural y socialmente. La voluntad del programa fue hacer frente a las limitaciones que esto conllevaba, con el fin de disfrutar de un espacio público y de unos equipamientos para un uso equitativo entre géneros.

Esta concepción supuso una innovación destacable: introducir la perspectiva de género en las políticas urbanas. Como consecuencia, se promovieron actuaciones diversas: como la creación o mejora de espacios seguros, vivos y amigables, los programas y talleres de participación en el diseño de las ciudades bajo la perspectiva de género o la incorporación de criterios de proximidad en el espacio público y los equipamientos.

### **Campo 7. Programas para el desarrollo social y económico**

Estos programas desarrollaron aspectos esenciales para dotar a la población en riesgo de exclusión social de herramientas y espacios de integración social. Actuaciones estructuradas en torno a programas de formación, de fomento de la ocupabilidad, de atención a la diversidad cultural, de acogida a inmigrantes, de promoción de la participación ciudadana. Pero también mediante medidas de dinamización comercial o de capitalización del patrimonio turístico del barrio, como la señalización de barrio o campañas de visibilidad del barrio respecto al resto del municipio. O incluso la dinamización de las comunidades de propietarios en aquellos barrios donde los cambios demográficos menoscababan las habilidades cívicas básicas para su funcionamiento ordinario.

### **Campo 8. Mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas**

La supresión de las barreras arquitectónicas supone una mejora de la calidad de vida para todo el mundo y no solo para las personas con movilidad reducida y/ o limitaciones sensoriales. Este es un tema capital para un territorio que suele ubicarse en la periferia urbana, que padece una topografía desfavorable, donde es frecuente que haya pendientes superiores al diez por ciento. Las acciones del campo promovieron una mejor accesibilidad desde la perspectiva del barrio, pero también se integraba este con su entorno urbano directo, con lo cual se rompía su aislamiento.

Así, el ámbito de actuación impulsó medidas de recualificación de la urbanización, como la peatonalización de calles o la sustitución de escaleras por rampas, o la provisión de grandes infraestructuras de movilidad, como escaleras mecánicas y ascensores para salvar desniveles agudos o el tendido de nuevos puentes y pasarelas que abran nuevas conectividades y que tienen la capacidad de transformar el uso del espacio y los flujos peatonales.

## **2.5. Gestión del programa**

La Ley de barrios es taxativa al definir la política de regeneración de barrios como un instrumento de cooperación administrativa. Administración regional y local debían aunar esfuerzos, en especial económicos, para levantar proyectos

integrales de mejora urbana. A pesar de esta cooperación, el programa generó dos niveles de gestión diferenciados, el regional y el local, con sus mecanismos y dinámicas de trabajo.

En el ámbito local, el programa ha promovido la autonomía de gestión municipal. Deben ser los municipios los que definen la estructura administrativa y de gestión que se responsabilizará del desarrollo efectivo del proyecto. Esta libertad generó un mapa bastante heterogéneo de modelos de gestión que a menudo se explicaban por una combinación de factores, como son las características del proyecto, la disponibilidad de equipos de gestión municipales previos, la situación política del consistorio, etc.

La implementación de los proyectos comportó una transformación en la gestión municipal. La aparición de un proyecto integral territorializado chocó en muchos municipios con las dinámicas administrativas fuertemente sectorizadas. La necesidad de coordinación entre áreas de Gobierno, la agilización que imponía el ritmo de ejecución inicialmente previsto para cuatro años (que luego se fue alargando por causa de la crisis hasta los diez) sobre contratación, ejecución de obras y proyectos, la demanda de promover la participación de vecinos y agentes sociales en la gestión forzaron la necesidad de ciertos cambios en algunos municipios. Estos ajustes fueron:

### **1) La gestión por proyecto**

La creación de una figura de responsable del proyecto o de una oficina específica de gestión, que, contando con apoyo político fuerte por parte del alcalde y del equipo de Gobierno, asumiera la responsabilidad del proyecto. Así, esta figura puede ejercer el liderazgo que requiere el proyecto, buscar complicidades dentro del equipo municipal y recabar la cooperación de otras administraciones.

### **2) La participación ciudadana**

La Ley de barrios declara en su redactado la preferencia por aquellos proyectos que contaban con la involucración de los residentes en la definición de las prioridades del proyecto, así como la previsión de mecanismos de participación ciudadana durante su implementación. Este requerimiento, junto con la voluntad de incorporar la perspectiva de los primeros interesados en las políticas, llevó a buena parte de los municipios a ensayar procesos de participación ciudadana. De este modo, las actividades de participación para el impulso de los proyectos se convirtieron en instrumentos transversales a la política de la regeneración urbana. El desarrollo de los proyectos integrales permitió a muchos municipios ensayar el uso de instrumentos de participación de vecinos, a través de figuras como los talleres de barrio, cuyo objetivo es definir las prioridades estratégicas del futuro proyecto, hasta los consejos de barrio, que son mecanismos creados para promover la participación continuada de vecinos y entidades durante la implementación del proyecto y que sirven como espacio

de encuentro periódico entre el equipo de gestión y los diferentes intereses vecinales, para canalizar nuevas demandas y resolver los conflictos que pueden surgir. Además, muchos proyectos incluyeron también procesos de participación vinculados a actuaciones específicas de urbanización de plazas y calles o de definición de usos de los nuevos equipamientos y servicios.

### 3) La innovación local

El Programa de barrios sirvió de banco de pruebas a algunos municipios. A través de la iniciativa de barrios se pusieron en práctica políticas innovadoras que, dado su éxito, se han extendido al conjunto de los barrios del municipio y a otras ciudades. Un buen ejemplo es el del camino escolar seguro en el barrio de Collblanc-La Torrassa de Hospitalet de Llobregat, impulsado en 2004. Con él se reurbanizaron una serie de rutas orientadas al fácil acceso infantil hacia las escuelas del muy denso distrito II de la ciudad, para hacerlas más seguras desde el punto de vista de la circulación. Dada su eficacia, el Gobierno municipal decidió extenderla paulatinamente a los demás distritos de la ciudad. Poco a poco es una estrategia que se ha implementado en el área metropolitana de Barcelona.

## 2.6. Implementación 2004-2016

El Programa de barrios se ha desarrollado mediante convocatorias anuales desde que se aprobó. Hasta 2010 se abrieron siete convocatorias con un total de ciento cuarenta y tres proyectos, que afectan a barrios donde vive un millón de personas. De estos proyectos, cerca del sesenta por ciento ha concluido su implementación. A raíz de la crisis financiera pública, la Generalitat acordó en 2011 extender los plazos de ejecución del programa para permitir que los municipios pudieran adaptar la ejecución de sus programas a la capacidad de inversión que se fue reduciendo a medida que avanzaban los años de la crisis.

Los proyectos preveían invertir un promedio de once millones de euros y suponían el desarrollo de veinte actuaciones con la financiación del Programa de barrios, aunque a menudo se complementaban con otras actuaciones no directamente financiadas por el programa, pero dirigidas al mismo ámbito territorial.

Tabla 1. Programa de barrios. Resumen

	<b>Inicio</b>	<b>Final previsto (4+2)</b>	<b>Barrios</b>	<b>Proyectos de villas</b>	<b>Contratos de continuidad</b>	<b>Presupuesto agregado</b>
Convocatoria 1. <sup>a</sup>	2004	2010	13			197,70 M€
Convocatoria 2. <sup>a</sup>	2005	2011	17			198,00 M€
Convocatoria 3. <sup>a</sup>	2006	2012	16			198,00 M€
Convocatoria 4. <sup>a</sup>	2007	2013	24			198,00 M€

Fuente: elaboración propia

	<b>Inicio</b>	<b>Final previsto (4+2)</b>	<b>Barrios</b>	<b>Proyectos de villas</b>	<b>Contratos de continuidad</b>	<b>Presupuesto agregado</b>
Convocatoria 5. <sup>a</sup>	2008	2014	22			198,00 M€
Convocatoria 6. <sup>a</sup>	2009	2015	10	15	1	169,24 M€
Convocatoria 7. <sup>a</sup>	2010	2016	12	14	3	171,63 M€
<b>Total</b>			<b>114</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>1.330,57 M€</b>

Fuente: elaboración propia

La distribución de la inversión total agregada en estas siete convocatorias, que puede verse en la tabla, muestra la importancia de las actuaciones en un entorno construido: espacio público y zonas verdes, equipamientos públicos y accesibilidad. Este aparente desequilibrio no debe camuflar la importancia que suponen los programas socioeconómicos financiados por el programa. Su coste inferior esconde el enorme impacto que medidas específicas dirigidas a territorios concretos pueden tener.

A finales de 2008, se introdujeron las primeras modificaciones en la normativa para hacer varios ajustes pasadas las primeras convocatorias. Estas medidas supusieron los siguientes cambios:

- La creación del denominado *Programa de viles* (programa de pueblos) orientado a financiar proyectos de menor escala en localidades menores, donde la inversión de la Generalitat llegaba hasta el setenta y cinco por ciento.
- Acotar la escala del programa. Para garantizar su gobernabilidad se limitó el número de proyectos operativos simultáneamente a cien, excluidos los pueblos acogidos al *Programa de viles*.
- Dar cierta continuidad a la intervención en los barrios donde los proyectos llegan a su fin al completar la implementación del proyecto de intervención previsto.
- Mediante el denominado Contrato de barrios, los municipios, tras presentar su informe de balance de implementación, pueden solicitar una ampliación del plan de acción con actuaciones complementarias o de continuidad de los programas sociales por un periodo de dos años y con una inversión máxima de cuatro millones de euros.

Posteriormente, ya en 2012, cuando pasaron un par de años sin convocatoria y la crisis financiera de las administraciones públicas hacía inviable la continuidad del plan, se modificó la normativa de ejecución, lo cual permitió la extensión de la ejecución de los proyectos del programa por un periodo superior. Se llegó con diferentes prórrogas hasta los diez años desde la adjudicación inicial.



## 2.7. Revisión crítica

El Programa de barrios ha supuesto una apuesta innovadora y ambiciosa por la revitalización de áreas urbanas degradadas en Cataluña. En el año 2016, la implementación de algo menos de la mitad de los proyectos continúa a un ritmo mucho más lento que el previsto y el balance de ejecución física de las actuaciones es incuestionable. Se produjo una mejora objetiva del entorno de los barrios (nuevos y mejores espacios públicos, equipamientos...). Estas mejoras forman parte del acervo tangible en los barrios que las han acogido.

En cambio, el balance de los programas de desarrollo social, económico, medioambiental, tecnológico y de género resulta más difícil juzgarlo. Estas iniciativas efectivamente se implementaron y tuvieron su impacto en un momento concreto, pero su (corto) recorrido temporal estaba prefijado, con un calendario y una financiación concreta. Una vez que esta se agotó, la continuidad o renovación del programa de formación de jóvenes, la dotación de mediadores, la campaña de dinamización del comercio, etc., ha continuado en función de las capacidades económicas del municipio y de sus prioridades de gasto e inversión. Esta continuidad se ha visto claramente condicionada por la gran recesión y las enormes tensiones financieras que han asediado a los municipios. Al ver limitados sus ingresos y acotada legalmente su capacidad de endeudamiento, estos han recortado el gasto, especialmente en aquellos aspectos no esenciales. De este modo, muchas de las iniciativas de desarrollo social y comunitario iniciadas por los proyectos del Programa de barrios han visto truncada su continuidad. Una vez que la subvención original se agotó, se cerraron los programas.

El Programa de barrios nació con la conciencia de la contingencia de los aspectos no infraestructurales de sus proyectos. Desde un comienzo fue explícito para todos los agentes del programa (Generalitat, Ayuntamiento, equipos de gestión de los proyectos, e incluso para la ciudadanía directamente afectada) que los programas sociales contarían con financiación para su puesta en marcha y funcionamiento, mientras el programa de transformación física del barrio estuviera en ejecución. El programa planteaba que una vez completada la ejecución de cada proyecto de intervención integral el municipio debería decidir la continuidad de las iniciativas de desarrollo socioeconómico. Si, efectivamente, la intervención había transformado el paisaje físico y social del barrio, quizá no fuera necesario continuar con esos programas, o tal vez sí. Responder a esta cuestión y asumir el coste económico no dependía del programa, sino de cada Gobierno municipal.

La crisis puso en entredicho esta estrategia, pues al terminar el ciclo de inversiones del programa (o a mitad de este para un cincuenta por ciento de los proyectos a comienzos de la década de 2010) la situación social en la mayoría de los barrios entró en una espiral de decaimiento social y económico tal que la situación era objetivamente peor que antes del impulso del Programa de barrios. Resulta difícil argumentar que el programa potenciara esta espiral

negativa; al contrario, seguramente sus actuaciones pueden haber atenuado ciertas dimensiones de la crisis económica. Sin embargo, observado desde la perspectiva (ventajista, claro) de los primeros años de la crisis ya pasados, algunas actuaciones, como por ejemplo las mejoras de ciertos espacios públicos (calles, parques, etc.) o la dotación de equipamientos, se antojan superfluas, cuando no innecesarias. Resulta muy difícil precisar cuánta de esta inversión tuvo una incidencia positiva en cada barrio y cómo podría haber generado un efecto más duradero. Tal crítica se ha vertido sobre otras muchas iniciativas de inversión pública del periodo previo a la crisis. Y lógicamente puede extenderse a la aproximación funcional por la inversión en algunos de los proyectos del Programa de barrios: hasta qué punto podía la inversión en infraestructuras revertir la situación social, económica, etc.

Esta reflexión sobre la incidencia de la crisis económica en el desarrollo del Programa de barrios y sus efectos ayuda a analizar ciertos aspectos de la operativa que quizás hayan contribuido a la dicotomía funcional del programa obras frente a personas.

En primer lugar, se ha de tener presente que el Programa de barrios es una aproximación institucional a la regeneración urbana, a partir de un modelo de definición de proyectos *top-down* en los que el binomio Generalitat-municipio delimitaba el alcance del proyecto. Los proyectos de regeneración para contar con la implicación de la población residente y crear un tejido social que se apropie de la iniciativa y le dé una razón de ser, más allá de la ejecución de programas y obras, requiere de una participación amplia en la conceptualización del proyecto, es decir, desde el momento cero.

Esta estrategia chocaba con los mecanismos definidos por la Generalitat en el marco del programa. El objetivo era impulsar una política efectiva de transformación urbana de un modo general en un número creciente de barrios en toda Cataluña, y que los proyectos fueran ejecutados de forma ágil y tangible. Para ello se precisaba la estandarización de procedimientos, objetivos y estrategias, y que los ayuntamientos las asumieran, interiorizaran y replicaran. Y así se hizo.

Con esta lógica, el programa se concretó en un mecanismo de financiación regional de proyectos locales estandarizados. Los ayuntamientos los ejecutaron incorporando de modo discrecional la participación ciudadana o vecinal en la conceptualización y seguimiento de los programas de actuaciones y su ejecución. Resulta interesante plantearse cómo respondería la ciudadanía, en el contexto de movilización de 2016, al lanzamiento de un Programa de barrios con los parámetros del original. Las nuevas dinámicas derivadas de las redes sociales y los cambios experimentados en la sociedad desde 2010 exigirían una conceptualización de proyectos radicalmente diferente, y daría cabida a un proceso más abierto y menos dirigido de selección de barrios e intervenciones.

Otro aspecto relevante del programa y de su aproximación *top-top-down*, entendida por la doble dinámica institucional regional-local del proyecto, es su extensión territorial. La escala Programa de barrios evolucionó en progresión aritmética durante los siete años en los que se impulsaron convocatorias. Desde el principio, el programa se planteó con una escala abierta, sin definir qué barrios debían ser objeto de intervención ni cuántos serían en total. El éxito del programa en la movilización de recursos financieros y la creación de una imagen positiva entre la ciudadanía animó a los municipios a competir proponiendo cada vez un número mayor de proyectos en cada convocatoria. Así el programa llegó a los ciento cuarenta y tres proyectos al terminar la séptima convocatoria de ayudas.

Tabla 2. Datos promedio del Programa de barrios por convocatorias

<b>Convocatoria</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Población</b>	<b>Euros/persona</b>
1. <sup>a</sup>	15.207.557	58,06	6.243	17.491	2.197
2. <sup>a</sup>	11.647.059	37,54	3.473	9.101	2.757
3. <sup>a</sup>	11.647.059	37,54	2.787	8.434	3.374
4. <sup>a</sup>	8.250.000	24,13	2.181	5.514	3.176
5. <sup>a</sup>	9.000.455	30,12	1.772	5.300	4.007
6. <sup>a</sup>	6.609.573	22,63	1.149	4.219	4.333
7. <sup>a</sup>	6.210.097		2.065	3.510	4.372
<b>Promedio</b>	<b>9.141.737</b>	<b>35,00</b>	<b>2.580</b>	<b>6.785</b>	<b>3.595</b>

Fuente: elaboración propia

Otro aspecto relevante es que el nivel de necesidad objetiva de los diferentes barrios incorporados al programa es muy desigual. Al intentar equilibrar su distribución territorial en toda Cataluña, el programa fue incorporando proyectos en barrios con unos niveles menores de necesidad social. Esto se materializó a partir de la tercera convocatoria, cuando se pasó de los cuarenta y cinco proyectos. En ese momento, con la restricción de repetir proyectos establecida en el programa y con la voluntad de equilibrio territorial comenzaron a entrar proyectos en ciudades pequeñas no metropolitanas con problemáticas muy vinculadas a dinámicas de decaimiento más leve, en comparación con los grandes problemas de los barrios del entorno metropolitano. Este efecto se manifiesta con unos indicadores indirectos que son significativos, la inversión por habitante, la inversión media, la superficie promedio. En la primera convocatoria se impulsan menos proyectos, en áreas urbanas más grandes, donde vive una población muy numerosa y con una inversión media de unos dos

mil euros por habitante. A medida que las convocatorias avanzan, las áreas afectadas se reducen, la población directamente beneficiada disminuye y la inversión media por habitante aumenta.

De este modo se produce un efecto de desnaturalización del Programa de barrios. La voluntad de que se extendiera a toda Cataluña tuvo un efecto indirecto relacionado: la paulatina selección de proyectos vinculados a áreas menos necesitadas. Así se perdió el foco de la necesidad hacia los proyectos. En cierto modo, las iniciativas de las últimas convocatorias actuaron como un mecanismo de financiación de inversión pública de renovación de infraestructuras públicas.

En este sentido, quizás hubiera sido más eficaz desde una perspectiva de regeneración urbana mantener el número limitado de barrios donde actuar y hacer una segunda ronda de financiación de iniciativas en esos mismos barrios, en los que la situación continuaba siendo grave objetivamente. De hecho, la iniciativa del «contrato de continuidad» buscaba este efecto, pero desde una perspectiva acotada presupuestaria y temporalmente.

El éxito institucional y mediático del programa es una de las lecciones de su implementación y explica esta voluntad de extensión territorial. La percepción de que los recursos públicos se dirigían a zonas necesitadas de las ciudades catalanas a través de un esfuerzo público conjunto entre el Gobierno catalán y los municipios tuvo una fuerza innegable desde el comienzo. La implementación efectiva de los proyectos en los primeros años hizo que surgiera una presión hacia la extensión del programa. Todos los municipios querían tener un proyecto en el programa y las ciudades grandes aspiraban a contar con más de uno. La Generalitat, por su parte, deseaba proyectar sobre el Programa de barrios una sensibilidad social y un aura de eficiencia de la que no quería prescindir. De ahí su extensión continua hasta la llegada de la crisis financiera del sector público.

Tras más de diez años desde su impulso, el consenso institucional, algo que hasta cierto punto también sucede en la opinión pública, es que el Programa de barrios fue una iniciativa exitosa de intervención en los barrios. Desde la Generalitat se ha intentado encontrar la manera de relanzar el programa en cada ejercicio presupuestario, pero la carga financiera de los proyectos ejecutados que la entidad autonómica adeuda a los municipios que ya terminaron la ejecución y la de los que todavía siguen en activo ha hecho imposible plantear su relanzamiento. Parece que es solo cuestión de tiempo y reequilibrio financiero que el programa se vuelva a plantear. De igual modo, resulta incuestionable que el proyecto deberá ser reformulado para adaptarse a una mayor desigualdad social y territorial, que requerirá de aproximaciones menos deterministas centradas en la inversión en infraestructura, en lugar de los programas de social y económico.

### 3. El *Pla dels Barris* de la ciudad de Barcelona

Desde comienzos del año 2016 el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado su propio programa de proyectos integrales, bajo el nombre de *Pla dels Barris* de Barcelona - Plan de los Barrios. El Plan se inspira en el Programa de barrios de la Generalitat, cuyas actuaciones en Barcelona ya se habían completado, y tiene como objetivo la disminución de las desigualdades entre los barrios a partir del impulso de actuaciones en el ámbito económico, social y urbanístico, con un presupuesto extraordinario durante un periodo de tiempo acotado, entre 2016 y 2020.

A pesar de sus evidentes paralelismos con el Programa de la Generalitat, existen diferencias significativas en el plan impulsado por Barcelona. Una de las principales innovaciones del *Pla dels Barris* de Barcelona es la voluntad de generar proyectos integrales *bottom-up*, con la implicación vecinal, el tejido asociativo, los servicios del barrio y todos los agentes. Se plantea como pilar estratégico la coproducción de las políticas públicas, así que existe un proceso de construcción desde el tejido asociativo y vecinal apoyado por una estructura técnica multidisciplinar que acompaña el proceso de reflexión diagnóstica, la definición del programa de actuación y el seguimiento de la implementación.

Otro elemento diferenciador del *Pla dels Barris* es la definición *a priori* de los ámbitos de actuación. El Ayuntamiento ha suscrito el impulso de 16 proyectos integrales en otros tantos barrios de la ciudad después de evaluar el nivel de desigualdad en la ciudad tomando como unidad de análisis los 73 barrios que la componen. A partir de un conjunto de criterios relativos a nivel de renta, indicadores socioeconómicos, educativos y sanitarios, indicadores relativos a déficits urbanísticos, de vivienda y tomando en cuenta también la existencia de propuestas y reivindicaciones vecinales así como también la articulación del tejido asociativo, el Ayuntamiento propone la actuación en torno a tres ejes de acción prioritaria en la ciudad: el eje del río Besos, que requiere la cooperación de los municipios colindantes de Sant Adrià, Badalona, Montcada i Reixac y Santa Coloma de Gramenet; el eje de montaña, que comprende barrios con dificultades orográficas construidos con grandes déficits urbanísticos en los años sesenta y setenta; y finalmente el eje de la marina, que comprende zonas comprendidas entre la montaña de Montjuïc y el delta del Llobregat.

Este aspecto se explica por el hecho de que es un programa municipal donde no tiene espacio la lógica de selección de proyectos basada en una competencia entre proyectos. Los servicios técnicos municipales, a través de las estadísticas disponibles y del conocimiento del territorio, permiten una selección

clara a partir de estos indicadores. De este modo, la gestión del programa puede dedicar todos los esfuerzos a la construcción de los proyectos significativos desde la base con vecinos y asociaciones.

Otro elemento distintivo del Plan es una voluntad más amplia de integralidad que el plan de la Generalitat. Define cuatro ámbitos estratégicos de actuación: medio urbano, actividad económica, derechos de ciudadanía y educación. Y cada uno de estos comprende un conjunto de áreas de intervención:

#### **1. Medio urbano:**

- Espacio público y zonas verdes.
- Mejoras en los elementos comunes de los edificios de vivienda.
- Vivienda y equipamiento.
- Sistemas y programas ambientales.
- Acceso colectivo a las tecnologías de la información.
- Mejora de la accesibilidad.

#### **2. Actividad económica:**

- Recuperación de la actividad.
- Fomento de la economía social.
- Promoción del empleo.
- Fomento del pequeño comercio y del de proximidad.
- Reindustrialización.

#### **3. Derechos de ciudadanía:**

- Programas de atención social.
- Equidad de género.
- Actuaciones de salud pública.

#### **4. Educación:**

- Escuela, entorno y comunidad.

- Educación formal.
- Educación en el tiempo libre.

La definición de unos proyectos no compartimentados con equipos que trabajen una visión de conjunto no sectorializada ha empezado en los tres primeros barrios que cuentan con proyectos ya en ejecución desde mediados de 2016: Besòs-Maresme, Trinitat Nova y Bon Pastor-Baró de Viver. En 2017 otros diez barrios están en fase de definición, que supone la construcción del proyecto de manera consensuada con los agentes del barrio: vecinos, entidades y servicios presentes en el territorio.

Todavía es pronto para evaluar el impacto de esta nueva iniciativa de regeneración urbana integral implementada en Barcelona, pero su aproximación a la construcción de ciudad desde abajo facilitando la implicación del tejido vecinal y cívico supone un contraste importante respecto a la política de revitalización integral impulsada en el conjunto de Cataluña entre 2004 y 2016.

