

**INTERVENCIÓN INTEGRAL EN BARRIOS: CONCEPTOS,
INSTRUMENTOS Y ELEMENTOS DE MEJORA**
INTEGRAL INTERVENTION IN NEIGHBOURHOODS:
CONCEPTS, INSTRUMENTS AND ELEMENTS OF
IMPROVEMENT

David MONGIL JUÁREZ*

RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar la intervención integral en barrios. En este sentido, el texto se articula en tres bloques de muy diversa naturaleza y de diferente extensión e importancia: la noción de barrio; los diferentes instrumentos de planificación que, en Cataluña, ya sea desde un punto de vista sectorial, ya sea desde una perspectiva integral, se están desarrollando en relación con la mejora de barrios; y un apartado final de elementos de mejora.

Palabras clave: barrio, intervención integral, políticas urbanas, instrumentos de planificación, Cataluña.

ABSTRACT

The aim of the article is about the urban integral policies in neighbourhoods. At this sense, the author organizes the text in three sections: on the neighbourhood concept, the neighbourhoods' urban policies in Catalonia; needs, challenges and elements for a better public intervention in neighbourhoods.

Keywords: Neighbourhood, Integral Intervention, Urban Policies, Urban and Territorial Planning, Catalonia.

* Licenciado en Geografía por la Universidad de Valladolid y Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universidad Politécnica de Valencia. Actualmente trabaja en el Servicio de planificación de vivienda y mejora urbana de la Diputación de Barcelona y desarrolla funciones de coordinación y gestión técnica para la redacción y ejecución de proyectos de intervención integral financiados por el Fondo de Barrios de la Generalitat de Catalunya.

1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto realizar una aproximación a la intervención en barrios, considerando los proyectos de intervención bajo unas premisas previas: 1- desde un punto de vista integral (urbanismo interaccionando con materias de índole social, económica, ambiental, etc.), 2- desde la óptica de la política y la gestión pública (en especial la de escala local), y 3- desde el mejor conocimiento de la casuística en Cataluña.

Este artículo comienza con una digresión sobre la noción de barrio y sobre las características de los barrios objeto de análisis, para continuar con la articulación del discurso en dos bloques de naturaleza y extensión diversa: primero, la descripción de los diferentes instrumentos de planificación que, en Cataluña, se han desarrollado y se están desarrollando en relación con la mejora de barrios, analizando las aproximaciones sectoriales (o sea, urbanísticas, de rehabilitación y vivienda, o sociales) y las iniciativas de carácter integral (Iniciativa Comunitaria URBAN y Ley de barrios); y, en segundo término, una aproximación a algunos asuntos con vistas a mejorar las intervenciones públicas en barrios: dimensión integral de la propuesta, importancia de la forma de gestión del proyecto, necesidad de evolución epistemológica y metodológica, y contextualización del impacto del proyecto.

Al proceder al análisis de instrumentos y la identificación de elementos para la intervención en barrios, se hace ineludible preguntarse por la noción de barrio y por la identificación de las características específicas comunes a las áreas urbanas donde se concentran las problemáticas derivadas de los procesos de segregación socio-espacial.

Es muy sugerente la revisión del Diccionario de la Real Academia Española, y sus sentidos étimos, pues “barrio” procede de los arcaísmos hispánico *bárrri*, (exterior) y clásico *barrī* (salvaje). Hay muchas acepciones posibles del término, si bien, salvo casos concretos (por ejemplo, Barcelona¹), suele carecer de una delimitación espacial y poblacional precisa, y menos aún se concibe como ámbito de proximidad de la política pública en cuestiones como el espacio público o los equipamientos.

En resumen, podríamos entender por barrio una parte de la ciudad en ocasiones delimitada administrativamente (aunque sin competencias –ni exclusivas, ni concurrentes, ni compartidas), con un relativo grado de homogeneidad social y sentido de pertenencia de sus habitantes, que constituye una unidad básica en la percepción de la vida urbana. Pero, de hecho, cuando hablamos de intervención urbanística en barrios ¿estamos pensando en la intervención genérica a escala de barrio o en la intervención concreta en

¹ Se recomienda acceder al espacio dedicado a la “Barcelona de los barrios” existente dentro de la web municipal <http://www.bcn.es/bcnbarris/ca/>

determinados barrios por unos motivos específicos? A lo largo del presente artículo vamos a tratar de acercarnos a los barrios en relación con las teorías de caracterización estructural de las formas de acumulación del capital inherentes a la gestión del territorio y al proceso de urbanización en las sociedades occidentales.

Cabe destacar cómo la tradicional valoración, percepción y utilización del territorio en clave preferentemente económica (no ya sólo como fuente de recursos, soporte de actividades y receptor de residuos, sino básicamente como activo generador de importantes expectativas de capitalización de rentas mediante su urbanización) ha contribuido al progresivo fortalecimiento de los procesos de segregación socio-espacial (Harvey, 1977; Marcuse 1989 y 1995; Davis, 2003; Indovina 2006 y 2007; Soja, 2008; Nel.lo, 2008). En este sentido, asistimos a una progresiva segregación espacial de los grupos sociales, fundamentada en la diferente capacidad de elección del lugar y el tipo de residencia de los grupos de población de acuerdo con la renta de que disponen. Dicho proceso, que se acompaña de la voluntad de buena parte de la ciudadanía de rodearse de iguales con objeto de proyectar un determinado modo de vida, ha adquirido en España, en algunos casos y lugares, con la llegada a lo largo de los últimos años de numerosa población extranjera de bajo poder adquisitivo, una nueva dimensión étnica o racial (Llop, Valls, Albors y Mongil, 2008).

En definitiva, encontramos que nuestras ciudades se componen de diferentes elementos o partes (barrios) que están determinados de forma estructural por el perfil socioeconómico de la población que las habita, un perfil socioeconómico que guarda una estrecha relación, en muchas ocasiones determinante, con el resto de rasgos esenciales del barrio (origen, morfologías, rasgos sociales y culturales, elementos de identidad, etc.). Así, cuando nos acercamos al concepto de barrio a lo largo del presente artículo, lo hacemos no ya sólo desde los criterios arriba expresados, sino además desde las siguientes características:

- Están habitados por una población de un perfil socioeconómico concreto (asociado a las clases muy bajas, bajas o bajas-medias de la sociedad, es decir, a las de menor poder adquisitivo, menores niveles formativos y menos relacionadas con los grupos de decisión e influencia).
- Presentan unos bajos niveles de inversión pública (en ocasiones con significativos déficit históricos) y muy reducidos niveles de nueva inversión privada (en especial, para actividades económicas de alta competitividad).
- Su origen tiene mucho que ver con determinados procesos de crecimiento económico y desarrollo de actividades (desde los barrios surgidos en torno a una fábrica hasta los del “desarrollismo” del tercer cuarto del siglo XX).
- Morfológicamente, son heterogéneos (grandes polígonos de vivienda plurifamiliar resultado de importantes operaciones de promoción pública o privada, *collage* de fincas plurifamiliares de promoción individual fruto de la sustitución y densificación de tejidos residenciales populares preexistentes, sectores de autoconstrucción, etc.).

- Sus parques de viviendas sufren deterioro (motivado tanto por los propios materiales de construcción como por las dificultades económicas de los ocupantes).
- En muchas ocasiones presentan significativos déficit urbanísticos (urbanización y redes de abastecimiento de mala calidad, falta o localización periférica y no estructurante de equipamientos y espacios verdes, etc.).
- Están estigmatizados por la reveladora presencia de población emigrada extranjera recién llegada y de bajo poder adquisitivo, y de elevados índices de población en situación o riesgo de exclusión social.
- En relación con su dinámica comunitaria, en muchas ocasiones, ha estado protagonizada por movimientos vecinales reivindicativos de servicios y equipamientos urbanos (en algunas ocasiones, relacionados con los movimientos políticos y sindicales).

1. Intervención en barrios: de las iniciativas urbanísticas y de rehabilitación a las aproximaciones de dimensión integral

Existe una heterogénea y diversa variedad de instrumentos que, de forma directa o indirecta, están dirigidos a la mejora de la situación y condiciones de estos barrios (Áreas de Rehabilitación Integral, Áreas de Renovación Urbana, Planes de Mejora Urbana -“Planes Especiales de Reforma Interior” en otras comunidades autónomas-, Proyectos de Intervención Integral de Ley de barrios, proyectos URBAN, proyectos URBANA, etc.).

En su análisis, deben ser distinguidas las aproximaciones de carácter sectorial, dirigidas a la resolución o mejora de los problemas urbanísticos de barrios, de las intervenciones que, de una manera integral (pluridisciplinar o multisectorial, si se prefiere) y con el objeto de reforzar la dimensión social del urbanismo, se han dirigido y se dirigen a la mejora de barrios.

1.1. Aproximaciones sectoriales para la mejora de barrios

Se pueden advertir dos formas de aproximación sectorial a la mejora física de los barrios: desde la vivienda y su rehabilitación (Áreas de Rehabilitación Integral y Áreas de Conservación y Rehabilitación), y desde la planificación urbanística (Planes de Mejora Urbana).

1.1.1. Barrios, vivienda y rehabilitación: las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y las Áreas de Conservación y Rehabilitación (ACR)

Uno de los problemas básicos en los barrios españoles es el del mantenimiento y conservación del parque de viviendas. Con objeto de atender estas problemáticas los diferentes planes estatales de vivienda (y las legislaciones

autonómicas en la materia) han venido regulando las ayudas económicas dirigidas específicamente a ámbitos de escala intraurbana.

En este sentido, cabe destacar que los sucesivos planes estatales de vivienda han ido evolucionando a lo largo del tiempo y ampliando su naturaleza (condiciones necesarias para su delimitación, actuaciones financiadas, tipos de área urbana subvencionable) a medida que se han ido poniendo de manifiesto la complejidad y heterogeneidad de las problemáticas existentes.

Actualmente, el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, concretamente en el objetivo político octavo del preámbulo, establece la voluntad y necesidad de

“reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, los núcleos de población en el medio rural, y contribuir, con las demás administraciones, a la erradicación de la infravivienda y el chabolismo”.

De esta forma, define dichas iniciativas de rehabilitación como una de las actuaciones protegidas (es decir susceptibles de recibir subvención) y las concreta en: “Áreas de Rehabilitación Integral” de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (en adelante, ARI); “Áreas de Renovación Urbana” (en adelante, ARU), y Programas de ayudas para la erradicación del chabolismo.

Cabe centrar el análisis básicamente en las Áreas de Rehabilitación Integral, no ya sólo porque son las de mayor trayectoria y consolidación, sino porque presentan una línea de intervención específicamente dirigida a la noción de barrios “degradados” y exigen no sólo una delimitación del área susceptible de ayudas, sino su justificación mediante una memoria-programa en que se traten y analicen la situación tanto del parque de viviendas como de las problemáticas sociales, económicas y ambientales del barrio.

De acuerdo con el actual decreto, el programa de ARI recoge las condiciones básicas para obtener financiación para la mejora de los tejidos residenciales. Dichas ayudas no se limitan a la rehabilitación de los elementos privativos y comunes del edificio, sino que se hacen extensivas también, en los espacios públicos incluidos en el ámbito de las ARI, a las obras de urbanización, reurbanización o accesibilidad, así como a la promoción de nueva vivienda protegida dentro del ámbito.

El programa señala que las ARI financiadas oficialmente declaradas podrá tener como posibles beneficiarios de las ayudas (dependiendo de su naturaleza) tanto a promotores de la actuación y propietarios de las viviendas o edificios, como a inquilinos autorizados por el propietario, o comunidades de propietarios incluidos en el perímetro del ámbito.

Con carácter previo al acuerdo de la comisión bilateral de seguimiento, el Ministerio de Vivienda exige recibir la siguiente documentación:

- a) La delimitación geográfica precisa del perímetro del ARI, recogiendo las determinaciones estructurales pormenorizadas del planeamiento vigente, así como todos los parámetros urbanísticos que afecten al área delimitada.
- b) Una Memoria-Programa compuesta, al menos, por los siguientes documentos:
 - Una Memoria de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, debidamente justificada sobre la base de indicadores e índices estadísticos o, en su defecto, sobre la base de informes técnicos, incluyendo además un diagnóstico de la situación existente y los objetivos.
 - Un Programa de Acciones Integradas coherente con los objetivos y que especifique de forma pormenorizada las medidas propuestas en los ámbitos socioeconómico, educativo, cultural, dotacional y de equipamientos públicos; de eficiencia energética y utilización de energías renovables; de mejora de la habitabilidad y accesibilidad del entorno urbano y de las viviendas y edificios; y, especificando las instituciones implicadas, la estimación de costes y las fuentes de financiación, así como los compromisos establecidos para su puesta en marcha, desarrollo y seguimiento, con justificación de la viabilidad financiera de las operaciones, la identificación de indicadores de seguimiento y una memoria acreditativa de la participación social.
 - La determinación del presupuesto protegido, a partir del presupuesto total de la actuación, que incluye el coste total de la rehabilitación de viviendas y edificios, la urbanización, y los equipos técnicos de gestión del ARI.
 - El plan de realojo temporal y retorno que corresponda, con especificación de la programación temporal y económica de los realojos y de las medidas sociales complementarias para la población afectada.

En definitiva, las ARI han constituido y constituyen uno de los principales referentes de intervención en barrios periféricos, no ya sólo porque se objetivan en un barrio delimitado y caracterizado (de hecho en muchos casos es el único tipo de instrumento que tiene que ver con el urbanismo y la vivienda que lo realiza), sino por la importancia de las ayudas económicas para su ejecución, y por la familiarización que la ciudadanía tiene con el concepto de ARI, ya desarrollado en buena parte de los centros históricos de las principales ciudades.

En el caso de Cataluña, a lo largo de los últimos años no ha constituido una figura de significativa importancia, derivado, por una parte, del impacto político, socioeconómico u mediático generado por la aparición de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de una atención especial; y, por otra, porque la propia normativa catalana en materia de vivienda (Ley 18/2007 del derecho a la vivienda) no realiza una mención específica a las

ARI, sino que las engloba dentro de otro tipo de instrumento como son las “Áreas de Conservación y Rehabilitación” (ACR).

Concretamente, las Áreas de Conservación y Rehabilitación (artículos 36 y 37 de la citada ley catalana del derecho a la vivienda), constituyen un ámbito delimitado y declarado como tal por el Ayuntamiento donde exista una especial problemática en materia de conservación y rehabilitación del parque de viviendas (si dicha delimitación comporta ayuda financiera por parte de la Generalitat de Catalunya o del Gobierno de España, cabe acordar la declaración previamente con dichos organismos). La declaración comporta la posibilidad de aplicar:

- La declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, imposición de servidumbres o ocupación temporal de terrenos.
- La aprobación de normas, planes o programas de rehabilitación.
- La adopción de órdenes de ejecución para el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, con posibilidad de conseguir financiación complementaria a las ayudas ya existentes de la Generalitat.
- El ejercicio por parte del ayuntamiento de los derechos de tanteo y retrato previstos en la ley catalana de urbanismo.
- La necesidad de informe favorable de la Generalitat para cualquier procedimiento de derribo de inmuebles ocupados.
- La creación de un ente gestor que impulse el proceso de rehabilitación y proteja los derechos de los ocupantes legales.
- La suscripción de convenios de rehabilitación con cargo a un fondo económico específico.
- La obligación de incorporar al mercado los inmuebles desocupados en un término concreto.

De acuerdo con esta naturaleza, las ACR constituyen el instrumento de intervención más potente en materia de rehabilitación existente en Cataluña y son aplicables a municipios o áreas dentro de los mismos donde exista una grave problemática en materia de conservación o rehabilitación de edificios y viviendas o una problemática social grave asociada a estos aspectos (*mobbing* inmobiliario, gentrificación, etc.).

Desde un punto de vista teórico, es igualmente reseñable el hecho de que con las ACR se supere el proceso de arriba abajo (programa de ayudas estatal que incluye ARI y presentación de proyectos por parte de los ayuntamientos con el previo acuerdo autonómico) para articular un proceso de abajo arriba (ayuntamiento que detecta problemática y necesidades, que decide delimitar ACR, que decide solicitar o no a otras administraciones públicas y que declara ACR). Por el contrario, en la práctica se está comprobando cómo, dado el estado de las haciendas locales, la inexistencia de fondos de ayudas para ayuntamientos específicamente dirigidos a la declaración de ACR ha supuesto que su número y significación sea hasta ahora testimonial (máxime ante la posibilidad de tener un mayor apoyo económico vía ayudas de la Ley de Barrios, que analizamos posteriormente).

Con objeto de desarrollar el decreto estatal, la Generalitat de Catalunya aprobó el Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012, que establece la posibilidad de que los ayuntamientos delimiten “Áreas de Rehabilitación” (que no tienen porqué guardar relación directa ni indirecta con las Áreas de Conservación y Rehabilitación señaladas con anterioridad). Para ello, los ayuntamientos deberán presentar a la Generalitat de Catalunya la pertinente memoria-programa y contar con un Plan Local de Vivienda².

Finalmente, tal y como señalábamos con anterioridad, el Real Decreto 2066/2008, define como actuaciones protegibles dos tipos de iniciativas de formulación novedosa, como son las Áreas de Renovación Urbana y los Programas de ayudas para la erradicación del chabolismo. Las ARU constituyen ámbitos en los que la intervención requiere actuaciones de demolición y sustitución de edificios. Complementariamente, permiten también la financiación en espacios públicos de obras de urbanización, reurbanización o accesibilidad. Por lo que se refiere al programa de erradicación del chabolismo, su carácter aún más específico se dirige fundamentalmente a la subvención de los procesos de realojo y el acompañamiento social de los mismos.

1.1.2. Barrios y planificación urbanística: Planes de Mejora Urbana (PMU)

Al margen de la creación y aplicación de las ARI, bastante más reciente en el tiempo, y especialmente en relación con su aplicación a otros ámbitos urbanos que no fueran los centros históricos, la intervención convencional en barrios periféricos ha estado protagonizada por el desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico especial y derivado.

Dichos instrumentos de planeamiento, ya deriven de la entrada en vigor de un nuevo planeamiento general, ya lo hagan de alguna modificación puntual, son el resultado y el punto de debate entre la definición de modelos urbanos y la concreción de las necesidades y demandas ciudadanas. Es decir, por un lado, gran parte de las demandas urbanísticas de la ciudadanía, especialmente las protagonizadas en los 1980 y 1990 por movimientos vecinales, fueron atendidas mediante la definición y ejecución de planes derivados y especiales (dotación de equipamientos, creación de espacios verdes...). Por otro lado, hubo proyectos urbanísticos de fuerte impacto en el tejido preexistente (recalificaciones, reestructuración viaria, expropiaciones y realojos, sustitución de edificaciones existentes, etc.) articulados en planes urbanísticos que sirvieron de catalizador o generaron la movilización social y la protesta, bien fuera sobre la base de discursos del tipo *NIMBY* o “aquí no” (Nel.lo, 2003) o del tipo “aquí sí”, “así mejor”, etc.

² Instrumento que define la política municipal de vivienda en programas de actuaciones de seis años y que constituyen el instrumento base para concertar ayudas económicas en materia de vivienda entre ayuntamientos y Generalitat de Catalunya.

En la actualidad, en Cataluña, este tipo de instrumentos se concretan en la forma de los Planes de Mejora Urbana (PMU). Regulados por el Decreto Ley 1/2005, de 26 de julio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, han venido a sustituir y a dar mayor contenido y determinaciones a anteriores figuras de planificación en suelo urbano (como los Planes Especiales de Reforma Interior -PERI- o los Estudios de Detalle -ED). Por lo que se refiere a sus determinaciones, en gran medida equivalentes a las de los instrumentos existentes en otras Comunidades Autónomas en suelo urbano no consolidado (pues en suelo urbano consolidado se limitan a completar o acabar obras de urbanización y de regulación volumétrica y de fachadas), completan el tejido urbano, acometen operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación, de cambio de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo, de saneamiento, etc. Cabe recordar que los planes de mejora urbana que acometen operaciones de reforma interior, de remodelación, de cambio de usos o de reurbanización pueden reconvertir la estructura fundamental del sector, la edificación existente o los usos principales, y sustituir integral o parcialmente infraestructuras.

Si bien constituye un instrumento básico para transformación de nuestras ciudades y garantiza el cumplimiento de las normas de distribución de cargas y beneficios propios de la actividad transformadora, cabe destacar también que su ejecución no sólo resulta compleja (en especial, cuando existe una elevada proporción de tejido residencial habitado) sino que, en muchos casos, va acompañada de un importante halo de polémica en torno a la mayor o menor oportunidad de la propia iniciativa y a la complejidad intrínseca que la gestión y ejecución de dichos planes, en la mayoría de los casos liderados por la administración pública, comporta (procesos expropiatorios, realojos, cambios en la fisonomía del tejido urbano) o puede generar (renovación del tejido comercial, transformación de los grupos de población que habitan el barrio, etc.).

Igualmente, al margen de los lógicos, habituales y, en muchas ocasiones, oportunos movimientos en contra de algunas de las determinaciones que se plantean desde los actuales PMU (y anteriores PERI), han cobrado fuerza los mensajes y demandas que señalaban que los problemas del barrio son más amplios de lo que se pretende y no pueden solucionarse sólo mediante el planeamiento urbanístico. Este hecho ha supuesto y está suponiendo que:

- algunas iniciativas de intervención en barrios periféricos de carácter urbanístico se hayan complementado con iniciativas de carácter social. Por ejemplo la formulación y ejecución de un PERI en el barrio Trinitat Nova dio pie a la definición y desarrollo del tan citado y halagado “Pla Comunitario de Trinitat Nova”³; y que
- algunas iniciativas de carácter urbanístico de intervención en barrios periféricos hayan desembocado en proyectos de carácter integral. Por

³ Se pueden consultar algunos artículos relacionados con el proyecto (Velázquez, 2000; Domingo, García, Céspedes y Rebollo, 2000).

ejemplo, el caso de los sucesivos PERI de la Barceloneta o la transformación urbanística de Santa Catarina han terminado dando pie a sucesivos Proyectos de Intervención Integral de la Ley de Barrios⁴.

1.2. La progresiva consolidación del enfoque integral para la mejora de barrios

La progresiva profundización de los procesos de segregación socio-espacial en las ciudades europeas ha supuesto que, a lo largo de los últimos años, se generaran y se hayan ido consolidando políticas urbanas que, asumiendo las tradicionales intervenciones de renovación, rehabilitación y mejora urbana, han añadido la consideración de una dimensión socioeconómica a fin de no sólo mejorar las condiciones físicas de estos barrios sino también de frenar o, al menos, de mitigar los procesos que contribuyen a reforzar los problemas sociales, económicos, ambientales y urbanísticos.

Así, hemos asistido a lo largo de las últimas dos décadas al desarrollo de políticas urbanas de regeneración urbana de carácter integral por parte tanto de diferentes Estados europeos⁵ como de la Unión Europea (Proyectos Pilotos Urbanos, URBAN I, URBAN II, URBANA) o, en el caso español, de algunas comunidades autónomas (Cataluña, Islas Baleares).

1.2.1. La Iniciativa Comunitaria URBAN / URBANA

La Iniciativa Comunitaria URBAN (articulada en dos períodos de programación de fondos europeos, 1994-1999 y 2000-2006) representó el primer instrumento de escala europea dirigido a la mejora urbana y la primera política pública reglada en España para la intervención integral en barrios, entendida además desde un punto de vista integral, tal como señalaba Aaron Gutiérrez (Diputación de Barcelona, 2008). A nuestro juicio, su carácter innovador, que en el caso español ha servido de espejo y referencia para posteriores iniciativas del tipo “Ley de Barrios”, radicaba en el hecho de que:

- definía una iniciativa pública explícitamente dirigida a la mejora de barrios periféricos, y que de forma implícita reconocía el progresivo

⁴ Para un primer acercamiento a la cuestión, se recomienda consultar los artículos referidos a dichos proyectos, así como con el resto de iniciativas de transformación urbana que aparecen en las diferentes ediciones que, desde 2003, se han editado del Anuario Territorial de Cataluña.

⁵ *Politique de la Ville* francesa, *Contratti di Quartieri* italiano, *New Deal for Communities* y *Sustainable Communities Plan* ingleses, *Integrated Improvement Scheme* danés, etc. Para una profundización en las características de las políticas urbanas de los países europeos, y en especial de las políticas de regeneración urbana a escala intraurbana (sean integrales o no), se recomienda consultar la publicación *National Urban Policies in the European Union* (Van den Berg, Braun & Van der Meer, 2004), así como las ponencias y relatorías que sobre la materia se trataron en la «High Level Urban Sustainability and Integrated Urban Regeneration in Europe» celebrada en Madrid en abril de 2010, y accesibles en la web de la conferencia: <http://www.sepes.es/actualidad/eventos/eu2010>

fortalecimiento de los procesos de segregación socio-espacial de las ciudades europeas;

- se formulaba desde una dimensión integral o multisectorial, es decir, que expresaba de forma simultánea, coordinada e interrelacionada diagnósticos e intervenciones sobre cuestiones urbanísticas, sociales, económicas y ambientales; y
- fomentaba fórmulas de gestión y coordinación de iniciativas urbanas asentadas en la cooperación y corresponsabilización de diferentes niveles de la administración, la participación de los agentes locales o la creación de redes de intercambio de conocimiento.

En el marco de URBAN I (1994-1999), se desarrollaron 118 programas, 29 de ellos en España y en el de URBAN II, 70 programas, 10 de ellos en España. Debido al aparente éxito de la iniciativa (Diputación de Barcelona, 2008), con objeto de recoger y dar continuidad al espíritu y a la experiencia de la pasada Iniciativa URBAN, el Gobierno español consideró oportuno seguir desarrollando este tipo de intervención integrándola dentro del Eje de “Desarrollo local y urbano” de los Programas Operativos Regionales 2007-2013 cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En este sentido, tal y como recogían las bases reguladoras de la convocatoria para la obtención de las ayudas, los proyectos que solicitasen la ayuda económica debían formar parte de zonas urbanas de ciudades que tuviesen una población de derecho superior a 50.000 habitantes o bien ser capitales de provincia que cumpliesen al menos tres de los siguientes requisitos: fuerte índice de desempleo; débil tasa de actividad económica y alto nivel de pobreza y exclusión; necesidad de reconversión por dificultades económicas y sociales; elevado número de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados; bajo nivel educativo y elevado índice de abandono escolar; nivel elevado de criminalidad y delincuencia; tendencias demográficas precarias, y degradación medioambiental de la zona.

La propuesta debía justificar igualmente la delimitación precisa de la zona elegible (que podía afectar a dos o a varios municipios limítrofes siempre y cuando la zona de actuación seleccionada constituyese un claro e ininterrumpido continuo urbano), realizar un diagnóstico y una estrategia integral de la situación existente, y plantear un programa que podía ir dirigido a una variada tipología de actuaciones: investigación, desarrollo tecnológico e innovación; sociedad de la información; integración social y la igualdad de oportunidades; medio ambiente urbano y reducción y tratamiento de residuos; desarrollo del tejido económico; formación profesional, etc. Finalmente, el proyecto debía incluir una propuesta de gestión, control y seguimiento de acuerdo con la normativa comunitaria vigente.

Un total de 43 ciudades españolas han sido seleccionadas en el programa Iniciativa URBANA 2007-2013 para impulsar proyectos de “desarrollo urbano sostenible”. Estos proyectos recibirán más de 344 millones de euros procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea, y estarán cofinanciados por las distintas administraciones locales hasta alcanzar una inversión final prevista de más de 542 millones de euros.

1.2.2. La “Ley de Barrios” de Cataluña

Actualmente, el instrumento de referencia en Cataluña en materia de mejora urbana de barrios es el “Proyecto de Intervención Integral”⁶ surgido como resultado de la aprobación de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de una atención especial, conocida popularmente como “Ley de Barrios”.

Esta ley catalana supone el primer marco legal aprobado en España⁷ que se dirige específicamente a la mejora de barrios con problemas y a la lucha contra los procesos de segregación socio-espacial. La ley lleva asociada la creación de un fondo financiero destinado a la rehabilitación y a la promoción específica de aquellos barrios que, por sus características, requieran de una atención especial por parte de la Administración.

Con objeto de instrumentalizar el proceso, la Generalitat de Catalunya abre anualmente una convocatoria de ayudas para que los ayuntamientos presenten las propuestas de Proyectos de Intervención Integral que pretenden que sean cofinanciados por la Generalitat. Algunas de las características principales de ese programa de ayudas son las siguientes.

- El programa se dirige de manera prioritaria a aquellas áreas donde se combinan problemas de involución urbanística, pérdida o crecimiento demasiado acelerado de población, y déficit económicos y sociales, concretamente: a) núcleos antiguos, b) polígonos de viviendas, c) áreas de urbanización marginal.
- Los ayuntamientos son los responsables de la definición del proyecto y de la ejecución de las intervenciones, cuya duración no deberá superar los cuatro años.
- La cuantía originaria de la asignación es cofinanciada hasta en un 50% por la Generalitat de Catalunya y el 50% restante, entre el ayuntamiento y otras fuentes de financiación (principalmente particulares, sobre todo en actuaciones de rehabilitación), con un límite máximo de inversión total de más de 20 millones de €. No obstante, a partir desde el año 2009 se ha abierto una doble convocatoria: una para municipios con población superior a los 10.000 habitantes, que continúa manteniendo esa proporción 50-50; y otra para los municipios por debajo de aquel umbral de población. En este segundo caso (llamado “Viles en Projecte”), la Generalitat puede llegar a cubrir el 75% de la inversión total y se ha

⁶ Se recomienda visitar el espacio *web* que la Generalitat de Catalunya tiene dedicado al programa de barrios: http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/cat/arees/ciutats_barris.jsp Del mismo modo, para una primera aproximación al enfoque, objetivos y primer balance de la ley, se recomienda consultar los artículos de Francesc Muñoz (2006) y de Oriol Nel-lo (2008) y las publicaciones que se citan en la bibliografía (Generalitat de Catalunya, 2009).

⁷ Posteriormente, otras comunidades autónomas han desarrollado normas específicas en materia de barrios, como por ejemplo la «Llei 2/2009 de rehabilitació i millora dels barris dels municipis de les Illes Balears».

establecido una inversión mínima total del proyecto de un millón de euros.

- La estrategia de las intervenciones debe de ser integral. Así, la ley y el reglamento que la desarrolla (Decreto 369/2004, de 7 de septiembre) establecen que los proyectos pueden prever actuaciones en los siguientes campos: a) mejora del espacio público y dotación de espacios verdes; b) rehabilitación de los elementos colectivos de los edificios; c) provisión de equipamientos para uso colectivo; d) incorporación de tecnologías de la información de los edificios; e) fomento de la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos; f) equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos; g) la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas; y h) programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.
- Igualmente, y en la medida en que se entiende que el proyecto ha de ir más allá de la ayuda económica que se solicita a la Generalitat, han de detallarse también todas aquellas actuaciones para las que, formando parte del proyecto, no se solicita ayuda. Concretamente, se valora de forma positiva la existencia de iniciativas relacionadas: vivienda, servicios sociales, trabajo, sanidad, educación, comercio, seguridad ciudadana y otras políticas sectoriales.
- Los criterios de selección de las propuestas son dobles. Por una parte, se tiene en cuenta la problemática existente a partir de un número de indicadores estadísticos referidos a cuatro campos diversos: urbanismo, demografía, infraestructuras y equipamientos, y problemáticas económicas y sociales. Por otra, se evalúa la calidad del proyecto y su capacidad para dar respuesta a la situación del barrio. Particular atención se presta al carácter integral de los proyectos presentados, de manera que se tiende a priorizar aquellos que intervienen en el conjunto de las ocho áreas de actuación posibles.

Un aspecto fundamental para garantizar la correcta ejecución de cada proyecto viene marcado por la obligatoria constitución de los “comités de seguimiento y evaluación”, compuestos por representantes de la Generalitat, del Ayuntamiento y de los vecinos (a través de sus asociaciones y entidades). Tienen como función la coordinación de las actuaciones, el seguimiento de su ejecución, la evaluación de sus resultados y el fomento de la participación ciudadana.

Si bien hace apenas seis años que se comenzó a desarrollar la iniciativa y han sido casos muy concretos los que han conseguido ejecutar completamente el proyecto sin necesidad de prórroga (en el caso de la primera convocatoria, únicamente los ayuntamientos de Terrassa y Santa Coloma de Gramanet), se pueden apuntar unos primeros resultados⁸.

⁸ En este sentido, la propia ley determinaba su autoevaluación al cabo de cuatro años. Fruto de ella, la Generalitat de Catalunya (2009) editó y presentó la publicación *La Llei de barris: una aposta col·lectiva per a la cohesió social*.

En relación con la inversión realizada, cabe señalar que entre los años 2004 y 2009 se han llevado a cabo seis convocatorias que han dado lugar a la financiación y puesta en marcha de 117 Proyectos de Intervención Integral con un compromiso de inversión pública global cercano a los 1.200 millones de euros. El reparto de la inversión comprometida por campo de actuación (según datos de la Generalitat sobre el período 2004-2008) era el siguiente:

- a) Espacio público: 45,7%
- b) Elementos colectivos y edificios: 9,8%
- c) Equipamientos: 21,84%
- d) Tecnologías en edificios: 1,2%
- e) Sostenibilidad del desarrollo urbano: 4,31%
- f) Equidad de género: 1,9%
- g) Accesibilidad: 6,4%
- h) Mejora social y económica del barrio: 8,7%

Puede apreciarse que las líneas de actuación directamente relacionadas con “la piedra” (fundamentalmente los tres primeros campos) conformarían casi tres cuartas partes del total de los proyectos. En cualquier caso, antes de entrar a poner en entredicho el carácter integral de las propuestas por dicha cuestión, cabe tener en consideración las diferencias de coste que por ejemplo tiene la reurbanización del barrio, o la construcción de nuevos equipamientos en relación con la ejecución de programas sociales y económicos.

Del mismo modo, es destacable que el desarrollo de la Ley de Barrios haya servido como elemento catalizador para la formulación de otros programas complementarios específicamente dirigidos a estos barrios. Así ocurre por ejemplo en los ámbitos de salud (programa “Salut als barris”), inmigración (“Diàlegs als barris”), vivienda (convenios específicos de rehabilitación), trabajo (convenios específicos de formación ocupacional) o participación ciudadana, por citar algunos ejemplos.

La Generalitat defiende que el desarrollo de la Ley de Barrios ha fortalecido la cohesión social y la dinamización comunitaria de los barrios, ha mejorado la imagen que sus habitantes tienen de éstos, ha reducido los déficits y problemáticas socioeconómicas existentes y ha consolidado unos modelos de gestión de las políticas públicas basados en la cooperación interadministrativa y la transversalidad entre diferentes iniciativas sectoriales⁹.

2. Elementos para la mejora de la intervención en barrios

Tras la comprensión de instrumentos y enfoques sobre la intervención en barrios, se abren cuestiones a tener en cuenta de cara a mejorar la definición y

⁹ Aspectos que también destaca el Ayuntamiento de Terrassa en la publicación *La Llei de Barris a Terrassa: Una experiència per a la reflexió* (2009).

ejecución de este tipo de iniciativas: la dimensión integral de la intervención; la importancia de la gestión y del papel de las redes de cooperación, concertación, y participación; la necesaria evolución epistemológica y metodológica en la definición, redacción y ejecución de los proyectos, y la contextualización del impacto del proyecto.

2.1. La dimensión integral de la intervención

Las características de los instrumentos de intervención en barrios difieren notablemente en función de sus objetivos específicos y los problemas de segregación socio-espacial son complejos y multisectoriales. Pero las iniciativas, programas, planteamientos, estructuras administrativas, conocimientos técnicos, etc. están notablemente sectorializados. La encrucijada planteada no es fácil de resolver, si bien defendemos que las posibles soluciones pasan por la adopción de estrategias de intervención integrales.

¿De qué modo articular la integralidad de las intervenciones?

- Aprovechando, allí donde existan, las normas y los programas dirigidos a la intervención integral en barrios con problemas (como la Iniciativa Comunitaria URBANA o las leyes autonómicas “de barrios”).
- Relacionando y complementando diferentes instrumentos sectoriales desarrollados a escala de barrio (por ejemplo, un Área de Rehabilitación Integral o un Plan de Mejora Urbana complementado con un Plan de Participación o de Desarrollo Comunitario o con un Programa de Dinamización comercial).
- Coordinando programas y servicios sectoriales que ya se estén desarrollando de forma ordinaria en un ayuntamiento, tratando de reforzarlos o de especializarlos a escala de barrio cuando fuera preciso.

En definitiva, y aunque evidentemente son iniciativas ya integradas en su formulación y bien dotadas económicamente (por ejemplo un proyecto URBAN o un proyecto emanado de una ley de barrios) las que están garantizando una actuación concreta y concentrada en tiempo y espacio con resultados más o menos exitosos, no cabe renunciar a buscar fórmulas más flexibles de interrelación de los diferentes instrumentos de carácter sectorial. De hecho, la propia realidad nos lleva de forma indirecta a estas fórmulas sin tenerlas previamente previstas ni planificadas. Así:

- En el desarrollo de la ley catalana de barrios, se va dando pie a nuevos programas sobre cuestiones que no estaban regladas ni financiadas por el fondo de ayuda de barrios (programas de salud, participación o empleo, incremento de los porcentajes de ayudas a la rehabilitación, etc.) y que se estima que están contribuyendo a cuadruplicar la inversión pública en esos barrios.
- Los propios proyectos de barrios engloban diferentes instrumentos sectoriales: planes de mejora, programas de rehabilitación, planes de

dinamización comercial, planes de participación, programas de integración, planes de desarrollo comunitario, etc.

- Son frecuentes los casos en los que una intervención urbanística o de vivienda ha de ser completada con otro tipo de iniciativas sociales¹⁰, habitualmente por la fuerte demanda vecinal.

En cualquier caso, y con independencia de la articulación instrumental del proyecto o modelo de barrio, cabe recordar que la dimensión integral va más allá de la yuxtaposición de iniciativas y pasa por el planteamiento común y la interacción, generando sinergias.

2.2. La importancia de la gestión y el papel de las redes de cooperación, concertación y participación

Con independencia de que la intervención en el barrio se articule en un único instrumento de carácter integral o que sea una suma de intervenciones, como punto de partida cabe tener en consideración la multiplicidad de agentes que habitualmente tienen relación con el proyecto.

- Por una parte, está la administración supralocal que regula y co-financia la iniciativa y que es la encargada de supervisar y garantizar la correcta ejecución del proyecto.
- Por otra, dentro de la propia estructura política y técnica municipal, existen diferentes áreas o servicios relacionados con el proyecto y con diferentes grados de responsabilidad: servicios técnicos de urbanismo, empresas públicas y, en su caso, técnicos relacionados con los servicios a las personas, promoción económica, etc.
- Igualmente, a menudo es necesario contar con la colaboración de agentes privados y de otros agentes públicos para la ejecución concreta de algunas actuaciones.¹¹
- Finalmente, habrá que tener en cuenta la forma de favorecer, canalizar e interpretar el posicionamiento e implicación de los diferentes vecinos y colectivos del barrio.

¹⁰ En este sentido, encontramos casos como el de Trinitat Nova (Barcelona capital) en el que un PMU se terminó acompañando de otras iniciativas sectoriales (como un Plan Comunitario) para terminar desarrollando una iniciativa pluridimensional e integral de reconocido prestigio internacional; o los procesos de los últimos años, en los que los sucesivos PERIS de la Barceloneta o la transformación urbanística de Santa Catarina (en la Ciutat Vella de Barcelona) han terminado dando pie a Proyectos de Intervención Integral de la Ley de Barrios.

¹¹ En este sentido, en muchos casos, la ejecución de las actuaciones es externalizada a empresas privadas especializadas sobre la que habrá que realizar una labor de coordinación y seguimiento. Igualmente, la gestión urbanística que materializará las determinaciones del planeamiento urbanístico depende en muchos casos de los recursos e iniciativas de administraciones superiores o de los particulares, si bien en el caso de barrios con problemas lo más conveniente es que sea la propia administración local la que lidere los procesos.

En definitiva, partimos de la base de que la gobernabilidad de las iniciativas de mejora de barrios es fundamentalmente compleja. Por ello, la definición del órgano de gestión y ejecución del plan adquiere especial significación en los proyectos de mejora de barrios de carácter integral (y así lo determinan de forma específica, por ejemplo, la ley de barrios catalana o la Iniciativa Comunitaria URBANA).

Debido a que habitualmente se trata de proyectos muy localizados en el tiempo y que han de realizar una inversión muy importante en una tipología de intervenciones por lo general diversa, se opta a menudo por crear oficinas dedicadas a la ejecución del proyecto. En este sentido, se entiende que la creación de estructuras específicas de gestión favorece no ya sólo la circulación de información entre los diferentes agentes implicados en el proyecto, sino que incentiva la implicación en el proyecto y la importancia de su ejecución de acuerdo con las condiciones previstas (Diputación de Barcelona, 2008; Generalitat de Catalunya, 2009).

La formulación idónea del tipo de estructura de gestión dependerá de la casuística propia de cada proyecto (tamaño del municipio, localización del barrio, grado de implicación vecinal, peso de cada una de las diferentes líneas de actuación del proyecto, organización y estructura preexistente de los servicios técnicos de la administración o administraciones implicadas en el proyecto, etc.).

En todo caso, tomando como referencia lo que está sucediendo en relación con los proyectos de barrios de la ley catalana¹² podemos apuntar algunos primeros detalles. La Diputación de Barcelona, en la guía metodológica que, desde el año 2007, viene elaborando y actualizando para la elaboración de los proyectos de intervención integral en los que participa¹³, dedica un apartado específico a la forma de gestión del proyecto¹⁴, en el que abre un abanico de posibilidades que, partiendo de la clásica diferenciación entre formas de gestión sin personalidad jurídica (sin y con organización específica) o con personalidad jurídica (organismo autónomo local, entidad pública empresarial local, sociedad mercantil o fundación), sintetiza los pros y contras que presenta cada uno de los modelos en relación con la capacidad de contratación, la autonomía económico-financiera, la capacidad de intervención urbanística y la relación con las estructuras preexistentes.

En la práctica, simplificando la casuística existente, nos encontramos que los ayuntamientos de los municipios pequeños están optando por formas de gestión normalmente sin personalidad jurídica propia y compuestas por una estructura simple de tres o cuatro personas de perfil diverso (urbanismo, derecho, ciencias sociales, promoción económica) que o bien dependen orgánicamente directamente

¹² En el caso del URBAN I y II ya se establecía específicamente la necesidad de generar una estructura de gestión específica para el proyecto. En el caso de la Iniciativa URBANA, dado que se ha comenzado a desarrollar hace poco tiempo, no se considera oportuno hacer un primer balance.

¹³ «Guia per al desenvolupament dels projectes d'intervenció integral. Convocatòria 2010».

¹⁴ Basado en el documento elaborado al efecto por la consultora D'Aleph titulado «Posibilidades jurídicas para la gestión de proyectos de intervención integral de barrios».

de la alcaldía o bien se sitúan en un ambiguo limbo transversal a las áreas y servicios municipales de los que dependen en buena medida a la hora de ejecutar las actuaciones.

Por el contrario, en los municipios de mayor tamaño, el sistema de gestión descansa sobre la base de alguna estructura político-técnica preexistente, generalmente relacionada con las edificaciones y obras públicas (bien sea de un área técnica municipal, normalmente de territorio, urbanismo o vivienda, bien sea un organismo autónomo, empresa pública o sociedad municipal), de modo que pueda facilitar la ejecución de esas complejas actuaciones y, al tiempo, se encargue de coordinar y poner en común el resto de iniciativas de carácter social, económico o ambiental que normalmente se ejecutan desde otros departamentos o servicios del propio ayuntamiento.

Con independencia de la fórmula escogida, los primeros análisis oficiales realizados al respecto apuntan que aquellos ayuntamientos que han creado o redefinido estructuras específicamente dirigidas a la gestión y ejecución del proyecto y las han articulado en una partida presupuestaria común están teniendo mayores grados de eficacia que aquellos que no lo han hecho (Generalitat de Catalunya, 2009).

Es frecuente, por otro lado, que la ejecución de las actuaciones sea más compleja de lo previsto y que se demore, que los costes sean superiores a los estimados e, incluso, que haya que encajar alguna iniciativa o tarea imprevista. Por este motivo, cabe prever una sucesión de incidencias que trastorquen o maten lo inicialmente previsto y hay que estar preparados para la gestión del cambio, ser capaces de buscar soluciones efectivas con el resto de agentes que intervengan en la ejecución de las actuaciones, saber comunicar y convencer a las administraciones supralocales que financian el proyecto y a la población del barrio que dichas incidencias son lógicas o justificadas, y que su gestión es realista y eficaz.

En este sentido, adquiere enorme importancia la generación y dinamización de redes de cooperación, coordinación, y concertación inter e intra-administrativas y público-privadas (Subirats, 2001; Tarroja i Camagni, 2006; Generalitat de Catalunya, 2009), así como el fomento y consolidación de procesos de participación ciudadana asociados a la redacción y ejecución de los proyectos integrales de mejora de barrios (Velázquez, 2000; Martí-Costa y Parés, 2009).¹⁵

Es recomendable, para ello, articular procedimientos, protocolos y sistemas de formulación flexible que garanticen y faciliten la interacción de los agentes, generando redes (tanto formales como informales) que refuercen relaciones de confianza, complicidad y corresponsabilidad¹⁶ en torno a un objetivo común.

¹⁵ Se recomiendan los artículos de Aarón Gutiérrez y Mario Coyula en el libro «Ciudades en (re)Construcción...» (Diputació de Barcelona, 2008).

¹⁶ Es el caso de redes de trabajo multisectorial como la «Taula per a la Millora Urbana», que establece una fórmula de cooperación entre las diferentes áreas de la Diputación de Barcelona para poner en común el trabajo realizado desde las diferentes oficinas y servicios relacionados con la identificación de necesidades y recursos municipales (2009).

2.3. La necesaria evolución epistemológica y metodológica en la definición, redacción y ejecución de los proyectos

Como sucede en cualquier tipo de instrumento de planificación o proyección territorial o urbanística, los análisis y diagnósticos que fundamentan las estrategias y programas de actuación de las iniciativas de barrios dependen en buena parte de la calidad de la información disponible.

En este sentido, las iniciativas de mejora de barrios están asentando su conocimiento en la información estadística oficial¹⁷ así como en la información no estadística que puedan aportar los ayuntamientos u otras administraciones u organismos públicos.¹⁸ Dicho fundamento es sólido y garantiza rigor de los datos, conmensurabilidad entre ámbitos y momentos, y especificidad y grado de detalle para cada espacio. No obstante, encontramos algunos problemas de base:

- Existe un número limitado de fuentes e indicadores estadísticos. Es más, hay ciertos asuntos básicos para la comprensión de los procesos de segregación socio-espacial (como el grado de concentración de la propiedad, la evolución del valor catastral o de la inversión pública y privada, las características y los hábitos de uso del espacio, la percepción del entorno de la población, etc.) de los que, en líneas generales, no se genera información estadística oficial.
- Cuanto menor es el ámbito, más difícil resulta encontrar información estadística de calidad, algo que se hace más problemático en los barrios en tanto en cuanto no constituyen entidades oficiales ni siquiera en el nivel de análisis. Dicha problemática se trata de subsanar mediante la agregación de la información estadística de las secciones censales municipales (si bien no debe olvidarse que está determinada por motivos electorales y es tremendamente mudable, sobre todo en momentos de fuertes dinámica migratoria). En este sentido, es cierto que cada vez es mayor la información disponible, que se han realizado algunas significativas primeras aproximaciones a la cuestión sobre la base del concepto de barrios vulnerables (Hernández Aja, 1997) y que incluso algunos ayuntamientos como Barcelona, Valladolid o San Sebastián, por citar sólo algunos ejemplos, están fomentando y generando información a escala de barrio: información demográfica basada en la explotación del padrón continuo, estadísticas electorales, información sobre renta, información catastral sobre el uso y características del suelo urbano, parque de vehículos, equipamientos, transporte y, en algún caso,

¹⁷ Datos demográficos de estructura y dinámica de población, así como de características del parque de viviendas del censo, principales macroindicadores económicos de renta, producto interior bruto o estructura productiva, indicadores genéricos de nivel formativo, información del estado de la vivienda basada en el censo de viviendas, etc.

¹⁸ Datos e información (anonimizada) extraída del padrón y el catastro, información sobre consumo de los diferentes suministros (en especial agua y luz), informes aportados por diferentes servicios municipales (asistencia social, expedientes urbanísticos, órdenes de ejecución, presupuestos y organigramas municipales etc.), otros planes y proyectos ya desarrollados, etc.

distribución de actividades económicas a partir de la explotación de los datos del Censo Fiscal. Dichas experiencias, sin embargo, no están aún generalizadas en el territorio y no son extensibles a una buena parte de las fuentes que serían de utilidad para la intervención integral en barrios (información sobre situación social, sobre educación, formación, trabajo, etc.).

- Las fuentes de información municipal, que constituyen una parte significativa de la información de calidad explotable a escala de barrio (con la excepción seguramente del padrón continuo y el catastro), en especial en los municipios pequeños, no siempre está sistematizada ni sintetizada o estructurada para su consulta en un momento concreto.

En definitiva, debe realizarse un significativo esfuerzo (económico y técnico) dirigido a generar información estadística a escala de barrio, así como a aproximar la información municipal a los niveles de rigor, comparabilidad y disponibilidad que exige la estadística, mediante su sintetización y sistematización.

Además de la cuestión de la información, seguramente cabe plantearse y reforzar nuevos enfoques metodológicos. Es sorprendentemente habitual comprobar cómo se utilizan e interpretan con demasiada similitud el mismo tipo de elementos (estructura y dinámica demográfica, estructura productiva, nivel de renta, nivel de formación, tasa de paro, población que recibe pensiones asistenciales, etc.) basados en el mismo tipo de indicadores y fuentes para justificar instrumentos muy diversos que atienden a escalas, finalidades y cuestiones diferentes (planes urbanísticos generales, planes estratégicos de marcado carácter socioeconómico, proyectos integrales de barrios, etc.).

Se muestra así necesario complementar este tipo de modelos de análisis categorizados y sectoriales con los estudios más relacionados con los sujetos y los usos del espacio, que poco a poco comienzan a cobrar protagonismo (Generalitat de Catalunya, 2007; Silva, 1992).¹⁹ En un paso más allá, teniendo en cuenta que las iniciativas para la mejora de barrios periféricos entroncan directamente con la necesidad de identificar, analizar e intervenir sobre unos procesos de segregación socio-espacial de raíz profundamente económica, quizás sea el momento de comenzar a formular experimentaciones metodológicas que partan de modelos analíticos más holísticos, integrales, evolutivos y relacionadas con las causas estructurales del problema, siguiendo los avisos de Harvey. Quizás, un primer paso sea simplemente recordar y asumir la imposibilidad de cualquier instrumento o instrumentos de planificación o proyección de controlar el proceso y el complejo urbano, tal como han estudiado autores como Lefebvre, Choay o Delgado, y la

¹⁹ A modo de primera aproximación, podría apuntarse la utilidad que pueden entrevistas y encuestas de las del tipo que se realizan en relación con los planes de movilidad, o la encuesta de hábitos y condiciones de vida de Cataluña referida en la bibliografía (se recomienda igualmente consultar la web: <http://www.idescat.cat/es/societat/qualitat/ecvhp.html>). Del mismo modo, podrían generalizarse metodologías relacionadas con el uso del espacio público iniciadas ya hace décadas, o con la identificación de los imaginarios de la población (a modo de ejemplo y primera aproximación se recomienda acercarse a la obra y experiencias desarrolladas en Brasil y Colombia por Armando Silva).

necesidad de garantizar la coherencia lógica-retórica, teoría-práctica, discurso-realidad de las iniciativas que desarrollemos (Ramírez, 1998).

2.4. La contextualización del impacto del proyecto: ¿luchando contra la segregación socio-espacial?

El primer elemento que determina las características y el impacto del proyecto son los condicionantes políticos, económicos y temporales que presentan este tipo de iniciativas. Y los acercamientos sectoriales que hemos identificado no tienen por finalidad la problemática de los procesos de segregación socio-espacial sino que, de forma coherente con sus objetivos, a lo sumo, contribuyen a paliar problemas concretos derivados de esos procesos.

En el caso de las aproximaciones integrales a la cuestión (como en el caso de los URBAN o los proyectos de ley de barrios catalanes), cabe contextualizar su impacto y resultados. Las evaluaciones que las propias instituciones han realizado de sus iniciativas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002 y 2003; Generalitat de Catalunya, 2009) destacan el impacto que dichas iniciativas están teniendo en la “mejora” de los barrios intervenidos. Si, en el caso de URBAN, los informes y documentos de evaluación oficiales están protagonizados básicamente por fundamentaciones cualitativas, en el caso de la ley catalana de barrios se ha dado un paso más allá. Así, se ha tratado de cuantificar el efecto de la iniciativa según inversión realizada, dimensión integral sobre la base del reparto de presupuesto entre diferentes campos de actuación, inversión inducida, e incluso comparación de los indicadores socioeconómicos del barrio antes y después de la intervención.

En cualquier caso, sin ánimo de minusvalorar el éxito e impacto de la iniciativa, sí que cabe contextualizar los resultados. En este sentido, las valoraciones de resultados muestran básicamente el grado de ejecución de los proyectos así como la mejora de la situación del barrio con respecto a la situación de partida.

Si el objetivo de este tipo de iniciativas, no obstante, pretendiera otro rumbo, como la mitigación de los procesos (y no sólo de los efectos) de segregación socio-espacial, cabría completar dichas evaluaciones con una comparación dinámica y tendencial de las diferencias existentes entre los barrios objetos de la intervención y el resto de sectores de la ciudad. Y todo ello teniendo en cuenta que las iniciativas integrales de mejora de barrios son intervenciones coyunturales y limitadas en relación con la continuidad y la entidad de los flujos económicos y sociales que generan los procesos de acumulación en el espacio de capital, estructuras de poder, o recursos, con la mentalidad y hábitos de uso del espacio urbano adquiridos por la población, etc.²⁰

²⁰ Además, debe valorarse el momento en el que la generación de una nueva centralidad fomenta procesos contrarios al propio objeto de la intervención, como puede ser el de la gentrificación. Para una primera consulta sobre la generalización de los procesos de gentrificación, se recomienda la lectura del

Con esta instrumentación, en definitiva, muy difícilmente se van a modificar los procesos de segregación socio-espacial²¹. Quizás podría plantearse la idoneidad de reforzar económicamente aún más este tipo de iniciativas y dotarlas de continuidad en el tiempo. El hecho de que comiencen a proliferar marcos legales específicos sobre la materia en algunas comunidades autónomas, superando las intervenciones articuladas en programas o planes sujetos a una mayor inestabilidad y perdurabilidad en el tiempo es ya de por sí un gran avance. Aunque se trata de actuaciones dentro de un sistema que puede pervertirlas o que puede incluso convertirlas en procedimientos de acumulación de rentas.

Bibliografía

- AJUNTAMENT DE TERRASSA (2009): *La Llei de Barris a Terrassa: Una experiència per a la reflexió*. Terrassa.
- Van den BERG, Leo; Van der MEER, Jan, y BRAUN, Erik (2004): *National Urban Policies in the European Union*. Euricur. Rotterdam.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2008): *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Colección Estudios. Serie Territorio (5). Diputación de Barcelona. Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2009): “Taula per la Millota Urbana”, en *Revitalización Urbana. Buenas Prácticas*. AVS. Madrid.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2010): *Guia per al desenvolupament dels projectes d'intervenció integral. Convocatòria 2010*. (Documento metodológico de actualización anual y libre difusión no editado). Barcelona.
- DOMINGO M., GARCÍA T., CÉSPEDES A. y REBOLLO O. (2000) *Trinitat in-Nova: Per un nou barri sostenible. Innovació, desenvolupament local i benestar social en equilibri amb el medi ambient*. Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2007): *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població. 2006*. Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2009): *La llei de barris: una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (1997): “Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos; catálogo de áreas vulnerables españolas”, en *Cuadernos de Investigación Urbanística (19)*. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Madrid.
- INDOVINA, Francesco (2006): “Transformaciones de la ciudad y el territorio a principios del siglo XXI: el archipiélago metropolitano”, pp. 13-42 en G.

artículo de Neil Smith “Gentrificación generalizada: de la anomalía local a la regeneración urbana como estrategia global urbana” (Diputación de Barcelona, 2008).

²¹ Con ello no se quiere poner en entredicho la utilidad y efectividad de este tipo de iniciativas, que evidentemente están sirviendo para mitigar, paliar y aminorar los efectos de los procesos segregativos, contribuir a la dinamización socioeconómica y mejorar el nivel y calidad de vida de su población. De hecho, no cabe sino entenderlas y relacionarlas con la virtualidad y finalidad que en las democracias europeas occidentales presentan las políticas públicas de carácter social.

- Ponce Herrero -edit.-, *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de habitat*. Universidad de Alicante, Alicante
- MARCUSE, Peter (1989): "Dual City: A Muddy Metaphor for a Quartered City", pp. 697-708 en *International Journal of Urban and Regional Research*, 13, 4.
- MARCUSE, Peter (2004): "No caos, no Muros: el postmodernismo y la ciudad compartimentada", pp. 83-90 en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Edicions UPC.
- MARTÍ-COSTA, Marc, y PARÉS, Marc -coords.- (2009): *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Generalitat de Catalunya. 2009.
- MUÑOZ, FRANCESC (2006): "Fer ciutat, construir territori. La llei de Barris" en *Activitat Parlamentària* 8-9. Generalitat de Catalunya.
- NAVARRO, Ferran, y VILANOVA, Josep Maria (2000): *Transformació de la ciutat construïda, instruments urbanístics*. Edit. UPC. Barcelona.
- NELLO, Oriol -ed.- (2003), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Edit. Empúries. Barcelona.
- RAMÍREZ, José Luis (1998): "Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n° 27. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- SILVA, Armando (1992): *Imaginarios Urbanos*. Arango Editores. Bogotá.
- SOJA, Edward W. (2008): *Postmetrópolis: Estudios sobre las ciudades y las regiones*. Ed. Traficante de Sueños. Madrid.
- SUBIRATS, Joan -coord.- (2001): *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Territorio y Gobierno: Visiones (1). Diputación de Barcelona. Barcelona.
- TARROJA, Alex, y CAMAGNI, Roberto -coord.- (2006): *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación del territorio*. Territorio y Gobierno: Visiones (4). Diputación de Barcelona. Barcelona.
- VELÁZQUEZ, Isabela (2000): "La participación social en el proceso de Remodelación de Trinitat Nova" en *Boletín Ciudades para un mundo más sostenible* (revista digital). Programa Hábitat. Ministerio de Vivienda. Madrid.
- VVAA (2004-2008): *Anuari Territorial de Catalunya* (años 2003, 2004, 2005, 2006, y 2007). Societat Catalana d'Ordenació del Territori. Barcelona.
- HARVEY, David (1977): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- DAVIS, Mike (2003): *Ciudad de cuarzo: arqueología del futuro en Los Ángeles*. Lengua de Trapo, Madrid.