

Proyectos de **I+D+i**  
2012-2014



## **Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía (RUCOSA)**

### **Informe 4.1 La lógica de la regeneración urbana... desde abajo**

Centro de Sociología y Políticas Locales

Universidad Pablo de Olavide



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA**



**Unión Europea**

Fondo Europeo  
de Desarrollo Regional





# **Regeneración urbana y cohesión social en Andalucía (RUCOSA)**

## **Informe 4.1 La lógica de la regeneración urbana... desde abajo**

Autor

Clemente J. Navarro

© Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía. 2015

© Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide. 2015

© Fotografía: Bicicleta en el Casco Histórico, 2014 (Sevilla). Clemente J. Navarro

Sevilla. 30-06-2015

## Índice

<b>Introducción</b> .....	6
<b>1. Metodología</b> .....	8
<b>2. Diagnóstico: ¿cómo son las zonas en las que se interviene?</b> .....	10
<b>3. El contenido y los instrumentos: ¿qué y cómo se hace?</b> .....	13
3.1. Objetivos: la agenda de actuación. ....	13
3.2. Instrumentos: las acciones desarrolladas. ....	15
<b>4. Contexto administrativo y diseño: ¿en qué condiciones se hace?</b> .....	18
4.1. Incertidumbre administrativa y recursos. ....	18
4.2. La adecuación del diseño de los proyectos. ....	19
<b>5. Gobernanza, colaboración y participación: ¿con quién se hace?</b> .....	22
5.1. Gobernanza: redes y coaliciones de colaboración. ....	22
5.1.1 Pautas genéricas de colaboración y tipos de coaliciones. ....	22
5.1.2 El carácter y la movilización de las coaliciones de implementación. ....	25
5.2. Oportunidades de participación. ....	28
<b>6. Resultados e impactos: ¿qué se ha logrado?, ¿qué se ha cambiado?</b> .....	30
6.1. Los resultados de los proyectos: ¿se han logrado cumplir los objetivos? .....	30
6.2. El impacto de los proyectos: ¿en qué aspectos ha cambiado el barrio? .....	31
6.3. El impacto relativo de los proyectos: comparación del cambio con otros barrios de la ciudad. ....	34
<b>7. La lógica de los programas de regeneración urbana</b> .....	37
7.1. Una visión genérica: indicadores básicos según programas y contextos. ....	37
7.2. El proceso de implementación: análisis DAFO. ....	40
7.3. La lógica de los proyectos: las claves de su éxito. ....	43
<b>8. Conclusiones: los retos de la regeneración urbana... Desde abajo</b> .....	46
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	51
<b>Anexo 1. Ficha técnica de la encuesta</b> .....	53
<b>Anexo 2. Descriptivos</b> .....	54
<b>Anexo 3. Resultados e impactos: modelos multivariantes</b> .....	60

## Introducción.

En la literatura sobre análisis de políticas públicas, y en especial en lo que se refiere a su implementación, suelen distinguirse dos grandes perspectivas, a las que se denominan '*top-down*' y '*bottom-up*'. Muy resumidamente, la primera enfrenta la tarea de análisis desde 'arriba', esto es, desde la perspectiva de quienes diseñan las políticas y el marco institucional en el que se desarrollan. La segunda atiende más bien a los procesos concretos de producción de los bienes y servicios a los que da lugar la política, el momento en el que se produce la interacción directa entre técnicos y beneficiarios u otros actores, y con ello, al papel que juegan los primeros en ese proceso.

La segunda perspectiva tiene su origen, principalmente, en el trabajo de Pressman y Vildavsky (1973) sobre la implementación de un programa de revitalización económica local. Uno de sus hallazgos fue que los objetivos y desarrollos sufrían cambios importantes durante su implementación, y que en parte, esto era debido al grado de discrecionalidad de los diferentes agentes involucrados, especialmente a nivel local. No obstante, la perspectiva '*bottom-up*' tiene otro desarrollo importante en las aportaciones de Lipsky sobre la '*street level bureaucracy*' (Lipsky, 1980). Básicamente, este enfoque señala que, por lo común, los técnicos que están en primera línea enfrentan, o perciben que enfrentan, una situación caracterizada por la escasez de recursos y medios para producir los servicios, por un lado, y la existencia de un volumen de demanda muy alto y diverso. Ante ello, y dado que gozan de cierto nivel de discrecionalidad, desarrollan estrategias adaptativas para resolver esa 'tensión'; por ejemplo, desarrollan estereotipos o clasificaciones de los usuarios para simplificar la demanda o tienden a rutinizar aspectos del proceso de producción del servicio. Aunque el análisis de Lipsky se centra en el ámbito de las políticas de carácter redistributivo, como los servicios personales y la política social, otros estudios sobre políticas de carácter regulativo muestran la importancia de la acción de la '*street level bureaucracy*' en el desarrollo urbano y los procesos de cambio en los barrios (Proudford y McCann, 2008).

No obstante, estudios posteriores han ido mostrando que la tensión que caracteriza al contexto de los técnicos y su discrecionalidad puede dar lugar a otras estrategias adaptativas. Primero, porque diferentes contextos dan lugar a marcos institucionales y culturales diferentes, y con ello, el desarrollo de estrategias o estilos profesionales específicos (Ellis, 2011). Segundo, porque, según la revisión realizada por Tummers et al. (2015), es más común que las estrategias que desarrollan los técnicos se orienten a la adaptación de los procesos y la producción del servicio para prestar una mejor atención a los 'clientes' que aquellas que tratan de reducir o condicionar la demanda. O, tercero, porque en aquellos casos donde los equipos técnicos tienen mayor capacidad de influencia en la implementación, el logro de los proyectos suele ser mayor (Maynard-Moody, Musheno y Palumbo, 1990), lo que avalaría el desarrollo de procesos de descentralización.

Sea cual sea el carácter de las estrategias adaptativas que desarrolla esta 'administración cercana' (Navarro, 2006), el desarrollo y éxito de las políticas y programas de intervención están sujetos, dependen, de las actividades que realizan, y por tanto, de su visión sobre las mismas (el proyecto) y los contextos de intervención (la demanda). Esto supone que la perspectiva '*bottom-up*' puede revelar aspectos importantes que deben complementar los aspectos en los que se centra la perspectiva '*top-down*' (Sabatier, 1986)

Además, la importancia de los técnicos que trabajan en primera línea llama la atención sobre otro aspecto: la co-producción de los bienes y servicios que implica el proyecto de intervención. El hecho es que los procesos y recursos necesarios para la producción de un bien o servicio público no residen en una sola organización, sino que son necesarios procesos de colaboración entre diferentes actores (Ostrom, 1996). Esto procesos se producen, sobre todo, cuando es necesaria la colaboración de los propios beneficiarios para que el proyecto o actuación logre sus objetivos (por ejemplo, su capacitación profesional o un cambio en sus actitudes sobre el entorno), pero, en general, tienen lugar cuando existe interdependencia en cuanto a los recursos necesarios para producir el servicio o bien que se trate. Aún

más, estas dinámicas suponen el desarrollo de procesos de gobernanza a nivel de cada proyecto o actuación concreta, que, al implicar a los propios ciudadanos y/o beneficiarios, suponen en sí mismos, procesos de participación (Whitaker, 1980).

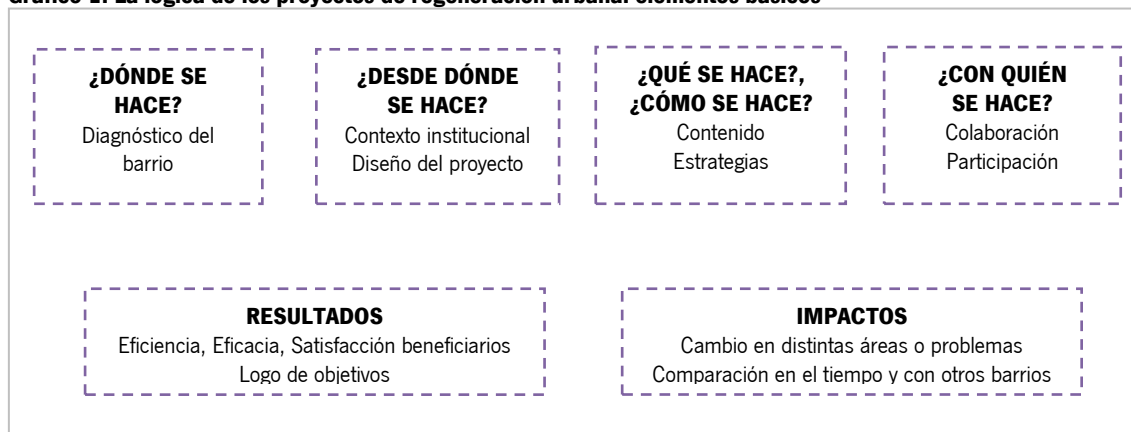
Estos aspectos son especialmente relevantes para el caso de los proyectos de regeneración urbana. En primer lugar, porque supone la aplicación de un programa genérico en contextos territoriales diferentes, por lo que es necesaria su adaptación en cada caso, a la misma vez que ha de garantizarse la coordinación con las entidades que son responsables del programa en su conjunto, así como otras que actúan en el mismo territorio. En segundo lugar, combinan tanto actuaciones tanto de carácter regulativo, como de carácter distributivo y redistributivo, en donde puede aparecer estrategias características de la *'street level bureaucracy'*, aunque pueda ser diferente según el programa y su contexto de aplicación. En tercer lugar, se trata de procesos sujetos a la necesidad de desarrollar procesos de co-producción, tanto entre organizaciones y entidades cívicas, como con los propios residentes y/o beneficiarios, tanto por la propia filosofía de cercanía y de fomento de la participación, como por la propia naturaleza de las actuaciones orientadas a mejorar tanto el entorno como las condiciones de vida de los residentes.

De ello se deriva que la visión del proceso de intervención que tengan los equipos técnicos que desarrollan los proyectos en el territorio constituya un aspecto fundamental para conocer el grado de éxito de los programas y/o plantear propuestas de mejora. Este es el objeto que nos planteamos aquí, a saber: ¿cuál es la lógica de los proyectos de regeneración urbana desde la perspectiva de los técnicos que los desarrollan? Nos interesa conocer cuál es su visión sobre elementos centrales de los proyectos (el diagnóstico del barrio, del entorno administrativo, el diseño del proyecto,...), así como su evaluación de los logros e impactos de los mismos; para, posteriormente, poner en relación ambas cuestiones. Esto permitirá 'reconstruir' la lógica de los proyectos desde su perspectiva. Evidentemente, su análisis no supone la única fuente de información para evaluar los proyectos, pero sin duda, por las razones señaladas anteriormente, es un elemento fundamental para ello. De ahí que aquí tratemos de acercarnos al análisis de los programas... 'desde abajo'.

## 1. Metodología.

Con este objetivo hemos realizado una breve encuesta entre el personal técnico de los 81 proyectos que se analizan. En ella hemos considerado algunos de los aspectos básicos de cualquier política pública, pues constituyen aspectos centrales del análisis que desarrollamos en el proyecto RUCOSA. En concreto, han sido los siguientes: el diagnóstico del barrio al iniciarse el proyecto (¿dónde se hace?), la valoración de diferentes aspectos relacionados con su diseño y desarrollo (¿desde dónde se hace?), las pautas de colaboración y participación que se dan en el proyecto (¿con quién se hace?), así como la evaluación de sus resultados e impactos (¿qué se ha conseguido?).

**Gráfico 1. La lógica de los proyectos de regeneración urbana: elementos básicos**



Fuente: Proyecto RUCOSA.

Para analizar estos aspectos contamos con la respuesta de 54 técnicos, lo que supone el 67% de los proyectos objeto de análisis (tabla 1). No obstante, existen diferencias entre programas: la tasa de respuesta es del 83% en el caso de ARB, el 71% en el caso de los URBANA y el 50% para los proyectos del programa ZNTS. Si atendemos al tipo de contexto, las tasas de respuesta son más altas para los cascos históricos que para las barriadas, principalmente, por la baja tasa de respuestas del programa ZNTS, al ser este último su contexto de intervención característico (ver Informe 1.3). Por esta razón, en los análisis hemos ponderado la muestra a partir del peso que cada contexto tiene en cada programa. Además, trataremos de hacer análisis simples, pues el tamaño de la muestra no permite aplicar análisis multivariantes con muchas variables explicativas.<sup>1</sup>

**Tabla 1. Población, muestra y tasas de respuesta**

		Población		Muestra			
		N	%	n	%	Tasa	
Programa	ARB	30	37,04	25	45,45	83,33	
	URBAN	17	20,99	12	21,82	70,59	
	ZNTS	34	41,98	17	32,73	50	
Contexto	Centro Histórico	Ciudad Media	21	25,92	20	30,91	95,24
	Centro Histórico	Gran Ciudad	11	13,58	10	16,36	90,91
	Barrio	Ciudad Media	14	17,28	7	20	50
	Barrio	Gran Ciudad	35	43,2	17	32,73	48,57
Total		81	100	54	100	66,67	

Fuente: Proyecto RUCOSA.

En ese sentido, cada apartado del informe presenta los resultados obtenidos para cada uno de los aspectos analizados, mostrando si existen diferencias según dos de las variables centrales de nuestro

<sup>1</sup> En el Anexo puede consultarse la ficha técnica de la encuesta. El trabajo de campo ha sido realizado por TARACEAS S. Coop. And.



trabajo: el programa, que da cuenta del marco institucional de los proyectos, habida cuenta de las diferencias existentes entre ellos (ver informe 1.2), y los tipos de contexto territorial, que informa de diferencias en la morfología y composición social de los barrios en los que se desarrollan los proyectos (ver informe 1.3). Además, en el análisis de cada apartado, tratemos de elaborar un indicador sintético de cada aspecto.

Posteriormente trataremos de conocer si los factores relacionados con el contexto y desarrollo de los proyectos se relacionan con la evaluación de los resultados obtenidos y la de sus impactos, de forma que podremos acercarnos a la lógica de los proyectos, esto es, de qué forma se relacionan sus distintos elementos para dar cuenta de sus logros. A ello añadiremos un análisis DAFO sobre el proceso de implementación a partir de las respuestas aportadas por los técnicos acerca qué puntos fuertes y qué áreas de mejora (o puntos débiles) considera se han dado en el desarrollo de los proyectos

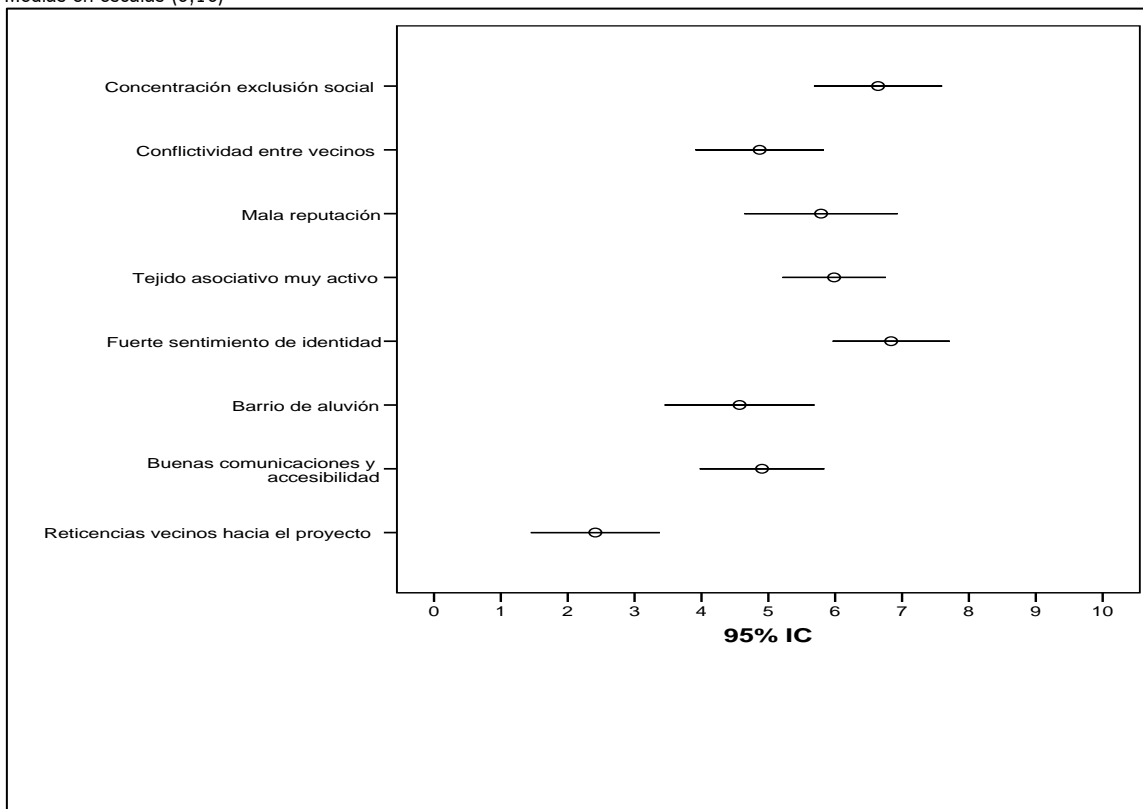
## 2. Diagnóstico: ¿cómo son las zonas en las que se interviene?

Dado el diseño y objetivos de los programas que son objeto de análisis, las zonas en las que se desarrollan los proyectos se caracterizan por presentar altos niveles de vulnerabilidad social y urbanística; al menos, al iniciarse los proyectos y en comparación con el conjunto del municipio en el que se sitúan. Se trata de espacios en los que se concentran procesos de desigualdad social y/o carencias en las viviendas, edificios o entorno; pues, de hecho, se trata de criterios utilizados para su selección como objeto/espacio de intervención. Aun así, hemos podido comprobar que existen diferencias entre ellos, siendo, en su conjunto, aquellos en los que se desarrollan proyectos del programa ZNTS los que presentan mayores niveles de vulnerabilidad social, que coinciden con buena parte de los proyectos ARB que se desarrollan en barriadas de las grandes ciudades andaluzas (ver Informe 1.3).

Pero, ¿cuál es la descripción que hacen los técnicos de los barrios donde desarrollan los proyectos?, ¿qué aspectos consideran más relevantes? Para ello han valorado en una escala de 0 (en ninguna medida) a 10 (en mucha medida) si el barrio presentaba diversas características al iniciarse los proyectos. Algunas se refieren a aspectos relacionados con el origen y la composición social de los barrios; otros se relacionan con aspectos que pueden suponer una fortaleza para el desarrollo de los proyectos, relacionados principalmente con el clima social y comunitario existente en el barrio, como la identidad con el mismo, la existencia de asociaciones o la aceptación del proyecto por parte de los residentes. Si se quiere, se trata, respectivamente, de posible 'retos' y 'oportunidades de éxito' que presenta el contexto al iniciarse los proyectos. ¿Cuáles de ellos consideran más importantes los equipos técnicos que trabajan en los barrios?

**Gráfico 2. El diagnóstico: la importancia de problemas y potencialidades de los barrios.**

Medias en escalas (0,10)



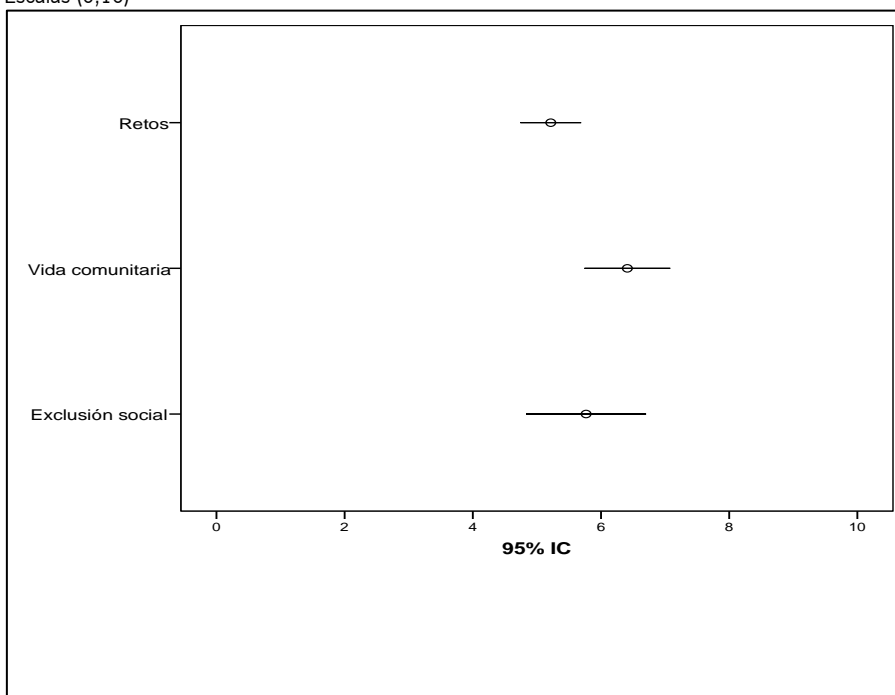
Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

En general, todas las características valoradas se sitúan, más o menos, en un punto medio de la escala propuesta, aunque también se pueden apreciar algunas diferencias (gráfico 2). Destaca, sobre todo, el hecho de que no se perciban reticencias por parte de los residentes hacia el proyecto (media igual a 2,4),

así como cierto grado de identificación y apego de los residentes con el barrio (6,9) o la existencia de un tejido asociativo muy activo (5,9). A ello se une que no se vea un gran problema de accesibilidad (4,9) y no se destaque especialmente la existencia de conflictividad entre vecinos (4,8), aunque es mayor la apreciación sobre el hecho de ser zonas en las que se concentran procesos de exclusión social (6,8) o que tengan mala reputación (5,8); sin que el hecho de ser un barrio de aluvión sea una característica destacable (4,6), sobre todo, porque entre los barrios existen centros históricos. Así pues, se trata de áreas urbanas que aunque presentan vulnerabilidades sociales, también suponen contextos en los que existen elementos favorables para el desarrollo de los proyectos, como la aceptabilidad del mismo y la existencia de cierta vida comunitaria. De hecho, las respuestas muestran que los técnicos diferencian, por un lado, entre problemas de exclusión y aspectos comunitarios relacionados con ello (mala reputación y relaciones vecinales), y por otro lado, el potencial comunitario de carácter colectivo (identidad con el barrio y tejido asociativo activo) (ver anexos).

**Gráfico 3. El diagnóstico: vida colectiva, exclusión social y retos existentes en el contexto de intervención**

Escalas (0,10)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Para tener una visión de conjunto hemos creado tres índices. Uno de ellos considera los aspectos relacionados con la exclusión social, otro aquellos aspectos vinculados con la vida comunitaria de carácter colectivo, y el tercero mediría la intensidad de los retos que enfrentan los proyectos, para lo que hemos calculado la media de todos los aspectos considerados, pero invirtiendo el sentido de aquellos aspectos que suponen oportunidades. Los hemos estandarizado en la escala (0,10) para facilitar su interpretación. El gráfico 3 muestra que es algo mayor el potencial de la vida comunitaria colectiva que la exclusión social y los problemas ligados este fenómeno (medias iguales a 5,8 y 6,5, respectivamente). Ello hace que al considerarlos conjuntamente, el indicador presente una media cercana a la media de la escala (5,2). O de otra forma, que los aspectos comunitarios compensarían los derivados de la exclusión social, de manera que los barrios con una puntuación más alta en este indicador son los que enfrentarían más retos (tanto por presentar problemas de exclusión social, como por un escaso desarrollo de su vida comunitaria)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Se ha calculado otro indicador sin incluir los ítems referidos al origen del barrio (de aluvión), sus comunicaciones o las reticencias al programa; los resultados son similares. Los análisis factoriales muestran que los indicadores de diagnóstico mejoran al no incluirlos (ver anexos). No obstante, su inclusión ha permitido constatar que, como era esperable, esos rasgos se corresponden con determinados contextos (por ejemplo, barrio de aluvión, con problemas de exclusión social).

Además de los retos y potencialidades descritas, los proyectos de regeneración urbana suelen hacer frente a un fenómeno que guarda una estrecha relación con el éxito de los programas: la movilidad o cambio residencial. En general, cuanto mayor es ésta, menores son las posibilidades de cambio en el barrio (Sampson, 2012). Por un lado, porque ha de empezarse el trabajo desarrollado desde su inicio con los nuevos residentes, que en los barrios con una acumulación mayor de problemas, suelen presentar los mismos problemas que los residentes tradicionales. Por otro lado, porque quienes son residentes tienen pocos incentivos para preocuparse por mejorar el barrio ante la idea de tener que generar lazos con nuevos residentes de forma recurrente, o porque piensan que los nuevos residentes no contribuirán de la misma manera a la mejora del barrio. No obstante, desde la perspectiva de los técnicos, este no parece ser un problema especialmente grave para los proyectos analizados, pues, por término medio, señalan que existe un nivel bajo de movilidad residencial: el 75% de los actuales residentes ya vivía en el barrio cuando se inició el proyecto<sup>3</sup>.

De hecho, aunque los cascos históricos de las ciudades medias presentan un mayor nivel de estabilidad residencial (83%), y es en estos barrios donde se concentran buena parte de los proyectos de programa ARB, no hay grandes diferencias respecto a los otros ámbitos y programas (tabla 2). En cambio, si hay claras diferencias respecto al nivel de retos que enfrentaban las áreas al iniciarse los proyectos: destacan los barrios y los proyectos del programa ZNTS, lo que se corresponde con el análisis de los niveles de vulnerabilidad realizado a partir de datos secundarios (ver Informe 1.3).

**Tabla 2. Retos y estabilidad residencial según programas y contextos.**

Medias	Retos (0,1)	Estabilidad Residencial (0,1)
ARB	<b>4,4</b>	72,2
URBANA	<b>5,3</b>	83,3
ZNTS	<b>6,1</b>	74,1
C. Hco.-C. Media	<b>3,9</b>	82,6
C. Hco.- Gran Ciudad	<b>4,9</b>	70,9
Barriada	<b>6</b>	72,2
Total	5,2 (46)	74,8 (51)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Negrillas: diferencias significativas para  $p < 0.05$

<sup>3</sup> Según datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, un índice similar, referido al porcentaje de personas que viven en el mismo domicilio desde hace 10 años presenta una media de alrededor del 50% para el conjunto de áreas territoriales analizadas en el proyecto (ver Informe 1.3).

### 3. El contenido y los instrumentos: ¿qué y cómo se hace?

Para conocer el carácter de la intervención que se desarrolla en los proyectos nos hemos centrado en dos aspectos. Por un lado, los objetivos que se pretenden alcanzar, esto es, su agenda de actuación. Por otro lado, los instrumentos o estrategias que se han desarrollado para ello. En ambos casos hemos pedido a los técnicos que nos los señalaran sin haber propuesto ninguna respuesta específica. Esto genera un conjunto amplio de respuestas espontáneas que hemos agrupado en función de su afinidad. Los resultados se muestran a continuación.

#### 3.1. Objetivos: la agenda de actuación.

¿Cuáles son los tres objetivos más importantes en los proyectos? Para responder a esta cuestión hemos agrupado las respuestas espontáneas proporcionadas por los equipos técnicos en términos de áreas de actuación, para lo que hemos considerado el asunto sobre el que se centra el objetivo mencionado (tabla 3). En el 20% de los proyectos se proporcionan respuestas referidas a la 'revitalización del barrio' (normalmente del centro histórico). No obstante, las respuestas se centran en dos grandes áreas. Por un lado, la integración social, de los residentes del área en general o de grupos específicos (menores, jóvenes,.....), que aparece mencionada en el 98% de los proyectos (el 33% de las respuestas aportadas por los técnicos). Por otro lado, la mejora de la habitabilidad, mencionada en el 54% de los proyectos, y que comprende tanto procesos de rehabilitación de edificios y de viviendas (incluida la infravivienda), como el acceso a la vivienda a través de la promoción pública (el 18% de las respuestas aportadas).

**Tabla 3. La agenda de los proyectos: la presencia de diferentes áreas de actuación.**

	1º Objetivo (% sobre respuestas)	2º Objetivo (% sobre respuestas)	3º Objetivo (% sobre respuestas)	Objetivos (% sobre respuestas)	Objetivos (% sobre casos)
Revitalización	6,9	9,5	3,7	6,8	20,1
Habitabilidad	24,0	18,3	11,9	18,1	53,8
Espacio público	5,7	3,4	4,6	4,6	13,6
Accesibilidad	3,4	6,1	3,0	4,2	12,4
Equipamiento	3,5	3,2	8,8	5,1	15,2
Patrimonio	7,1	1,5	0,0	2,9	8,7
Empleabilidad	12,0	6,7	0,0	6,3	18,6
Actividad Comercial	2,5	6,5	8,4	5,8	17,2
Integración social	27,0	27,8	44,7	33,1	98,1
Vida comunitaria	4,9	16,8	12,3	11,3	33,6
Otros	2,9	0,0	2,6	1,8	5,4
Total (n)	100 (51)	100 (51)	100,0 (48)	100,0 (150)	298,2% (51)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

A estas finalidades le siguen la mejora de la vida comunitaria (34% de los proyectos), que incluye las relaciones vecinales, la identidad con el barrio o, en menor medida, el fomento del asociacionismo. Otras áreas están menos presentes entre los objetivos mencionados por los técnicos: la empleabilidad, a través de actividades que pretenden mejorar la formación e inserción laboral (19% de los proyectos), la mejora del espacio público, como jardines, zonas comunes, viales (14%), proporcionar o mejorar equipamientos (15%), la activación del comercio en el barrio (17%), la accesibilidad y la movilidad (12%), mejorar o poner en valor el patrimonio (9%) u otras muy específicas que se han agrupado por ser poco mencionadas y que en general se refieren a cuestiones administrativas de los proyectos (en el 5% de los proyectos)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Estas se refieren, principalmente, a dos aspectos: la gestión del proyecto o la relación entre diferentes unidades administrativas dentro de la misma administración que desarrolla el proyecto (normalmente, se refiere a la municipal).

Dado el *frame* de los programas desde los que se realizan los proyectos cabría esperar que presenten agendas diferentes. ¿Qué nos indican las respuestas dadas por los técnicos? Los proyectos ARB giran en torno a la agenda central o característica de este programa, la habitabilidad (33% de las respuestas dadas por sus técnicos), aunque combinado con la integración social (21%) y la vida comunitaria (14%), a lo que cabría sumar la revitalización del barrio (7%) y el espacio público (6%). Los proyectos del programa URB destacan por una agenda algo más diversa, pero compuesta, fundamentalmente, por objetivos relacionados con la integración social (26%), los equipamientos (15%) y la habitabilidad (13%), y en menor medida, la vida comunitaria (10%), la empleabilidad y el patrimonio (8%), aspecto este último que los diferencia claramente de los otros dos programas. Por último, como cabía esperar, los proyectos del programa ZNTS centran su agenda en la integración social (47%) y, en menor medida, la vida comunitaria (9%), la actividad comercial (8%) o la habitabilidad (6%).

**Tabla 4. La agenda de los proyectos según programas y contextos**

Porcentajes sobre total de respuestas

	Programas			Contextos			Total
	ARB	URB	ZNTS	C. Histórico Ciudad Media	C. Histórico Gran Ciudad	Barriada	
Revitalización	7,1	10,1	5,2	7,6	3,0	7,4	6,8
Habitabilidad	32,8	13,4	6,5	31,1	29,3	9,5	18,1
Espacio público	6,3	2,0	3,9	9,1	3,0	3,0	4,6
Accesibilidad, movilidad	3,9	2,0	5,2	1,2	6,1	5,1	4,2
Equipamientos	1,3	15,1	5,0	4,4	15,1	2,9	5,1
Patrimonio	2,7	8,3	1,9	6,3	0,0	2,1	2,9
Empleabilidad	2,6	8,1	1,3	2,0	7,1	8,0	6,3
Actividad comercial	3,6	5,7	7,8	3,2	10,1	5,9	5,8
Integración y bienestar social	21,1	25,9	46,6	19,3	20,2	42,5	33,1
Vida comunitaria	14,2	10,1	9,2	11,5	6,1	12,6	11,3
Otros	3,0	4,0	0,0	4,4	0,0	1,1	1,8
Total (n)	100 (60)	100 (24)	100 (66)	100 (40)	100 (22)	100 (88)	100,0 (150)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Así pues, la integración social, y en cierta medida la habitabilidad, aparecen como elementos comunes en la agenda de los proyectos de los tres programas. La centralidad de esta agenda se aprecia más claramente al diferenciar entre contextos: está presente en todos ellos, pero especialmente en los barrios periféricos, mientras que en los cascos históricos pesan más los objetivos relacionados con la habitabilidad. A esto cabe añadir otras diferencias. En los centros históricos de las ciudades medias destaca objetivos relacionados con la revitalización del barrio, el espacio público, el patrimonio y la vida comunitaria. En los barrios destaca la 'revitalización', la mejorar de la empleabilidad de sus residentes y, especialmente, la mejora de la vida comunitaria. Mientras que los cascos históricos de las grandes ciudades destacan los referidos a los equipamientos y la actividad comercial.

Un análisis más detallado también muestra que cabe ciertas áreas parecen ser distintivas en cada programa o contexto, especialmente, si lo comparamos con el peso que cada una de ellas tiene para el conjunto de las respuestas obtenidas. En el caso de los proyectos ARB se trataría de la habitabilidad y el espacio público, en los URB los equipamientos, el patrimonio y la empleabilidad, mientras en los ZNTS se trata, claramente, de la integración social. Este es el rasgo distintivo de las barriadas, mientras que en los centros históricos se trata de la habitabilidad, combinado con espacio público y vida comunitaria, en los de ciudades medias, y con la actividad comercial y equipamientos en las ciudades de mayor tamaño. A lo que cabe añadir que, como es esperable, la accesibilidad sea un área más característica de las grandes ciudades.

Parece, pues, que los objetivos de los proyectos se corresponden bastante bien con el *frame* de los programas, pero con especificaciones relacionadas con el tipo de contexto en el que se desarrollan. Así, aunque integración social y habitabilidad es la agenda común y central de los proyectos, en los casos históricos de las ciudades medias la regeneración supone, especialmente, la puesta en valor del patrimonio y del espacio público conjuntamente con mejoras en la vida comunitaria, mientras que en los casos históricos de las grandes ciudades la regeneración toma la forma de equipamientos colectivos y revitalización de la actividad comercial. En los barrios, la agenda de actuación se centra en capacitar a los residentes para luchar con el principal factor de exclusión social (el desempleo), así como mejorar la vida comunitaria.

### 3.2. Instrumentos: las acciones desarrolladas.

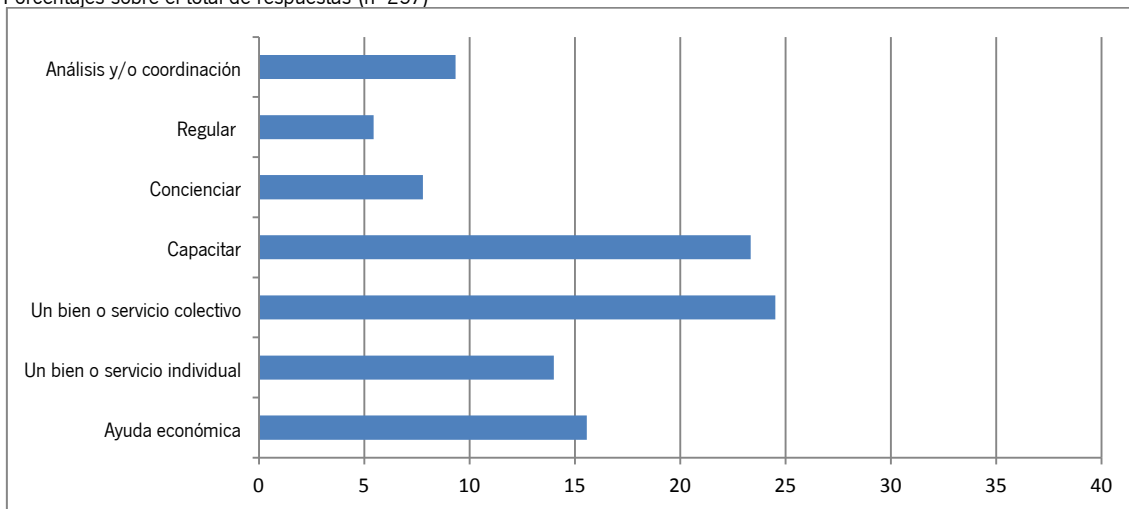
Para cada uno de los objetivos mencionados, le pedimos a los entrevistados que indicasen las dos medidas más importantes que se habían puesto en marcha para desarrollarlos. Hemos agrupado las respuestas en función del instrumento (o *policy tool*) al que se refiere su respuesta. En concreto, se han elaborado siete categorías:

- *Ayuda económica*: se concede una ayuda económica a una persona o entidad. Por ejemplo, para emprender una actividad o, la mayoría de los casos, rehabilitar la vivienda. Esta acumula casi el 16% de las respuestas.
- *Un bien o servicio individual*: se provee un servicio para una persona o un hogar, por ejemplo, rehabilitación de vivienda o el acceso a vivienda pública (venta o alquiler). Esta supone el 14% de las respuestas.
- *Un bien o servicio colectivo*: se provee un servicio para el conjunto de residentes o un colectivo específico. Esto aparece reflejado en las respuestas de los técnicos principalmente de dos formas: mediante el acondicionamiento del tejido urbano (eliminar barreras, reurbanización, arreglar calles,...) o, en mayor medida, la construcción de un nuevo equipamiento que ofrece servicios (centro cívico, de mayores, cultural,...). En su conjunto suponen el 24% de las respuestas,
- *Capacitar*: acciones que pretenden mejorar la formación y capacidades de personas para que puedan hacer frente a procesos de desigualdad y exclusión social (cursos y talleres para desempleados, jóvenes, niños, educación de adultos o para padres y madres). Este tipo de acciones acumulan el 23% de las respuestas aportadas por los técnicos.
- *Conciencia*: acciones de tipo informativo o educativo encaminadas a sensibilizar a los residentes o grupos específicos. Principalmente aparece dos aspectos: sobre el hábitat o, en mayor medida, para promocionar la implicación y participación ciudadanas. Representan casi el 8% de las respuestas
- *Regular*: establecimiento o reconocimiento de uso, del espacio público, pero principalmente de la vivienda (regularización de la propiedad). Suponen algo más del 5% de las respuestas

- *Análisis y coordinación*: tareas de análisis, preparación, información o, principalmente, coordinación con otras entidades públicas o servicios; lo que acumula el 9% de las respuestas.

**Gráfico 4. Las medidas para el logro de los objetivos: principales instrumentos utilizados en los proyectos.**

Porcentajes sobre el total de respuestas (n=257)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Así pues, las acciones orientadas a capacitar a los residentes y la provisión de servicios colectivos son los instrumentos que principalmente se usan en los proyectos de regeneración urbana que analizamos. A estos le siguen la provisión de un servicio individual o la concesión de una ayuda económica (en ambos casos, principalmente para procurar el acceso o la mejora de la vivienda). No obstante existen algunas diferencias según el programa y el contexto. Así, los proyectos ARB se concentran, sobre todo, en la concesión de ayudas económicas y servicios, principalmente de carácter individual, y en cierta medida, en actividades regulativas (principalmente, de la propiedad de la vivienda). Los proyectos URB usan, sobre todo, instrumentos que suponen el acceso a un servicio de carácter colectivo (espacio público o equipamientos), mientras que los proyectos del programa ZNTS se centran en el uso de instrumentos que se basan en la capacitación, y en menor medida, en la concienciación o la provisión de servicios colectivos (centros para la prestación de servicios).

En lo que se refiere a los contextos, en los centros históricos de las ciudades medias destaca el uso de instrumentos que se basan en la producción de un bien colectivo (mejora del entorno urbano y equipamientos), así como el acceso a un bien o servicio individual, sea directamente o mediante una ayuda económica (acceso o mejora de vivienda). Los centros históricos de las grandes ciudades usan el mismo repertorio de instrumentos, pero añaden actividades de capacitación. Esta última es la estrategia central en las barriadas, a lo que se une la producción de un servicio colectivo, la concienciación y las labores de preparación y/o coordinación.



**Tabla 5. Las medidas para el logro de los objetivos según programa y contextos**

Porcentajes sobre el total de respuestas

	PROGRAMA			CONTEXTO			Total
	ARB	URBANA	ZNTS	Centro Histórico Ciudad Media	Centro Histórico Gran Ciudad	Barriada	
Ayuda económica	29,1	7,5	3,8	24,4	27,3	3,4	15,6
Bien/servicio individual	26,4	5,9	3,8	23,3	14,5	6,9	14,0
Bien/servicio colectivo	12,7	59,7	11,2	30,2	23,6	20,7	24,5
Capacitar	3,6	17,9	55,0	4,7	16,4	40,5	23,3
Concienciar	6,4	4,5	12,5	4,7	7,3	10,3	7,8
Regular uso/actividad	11,8	1,5	0,0	7,0	5,5	4,3	5,4
Análisis/coordinación	10,0	2,9	13,8	5,8	5,5	13,8	9,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0
(n)	(110)	(67)	(80)	(86)	(55)	(116)	(257)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

En su conjunto, el análisis de la agenda e instrumentos puestos en marcha para desarrollarla pone de manifiesto que en coherencia con el *frame* de cada programa existe cierta especialización en ambos aspectos, pero también, que se modula en atención al tipo de contexto. De hecho, la agenda menos homogénea y el mayor grado de diversidad de instrumentos se da en los centros históricos de las grandes ciudades, en donde, además, suelen superponerse los programas ARB y URB.

## **4. Contexto administrativo y diseño: ¿en qué condiciones se hace?**

Además del contexto socioeconómico que constituye el barrio, el equipo técnico desarrolla su trabajo en el contexto administrativo que supone tanto el programa como el proyecto. Ambos aspectos, y la visión que tengan sobre ellos, más allá del diseño formal de los programas, pueden influir tanto el proceso de ejecución como en los resultados de los proyectos. A este respecto hemos distinguido cuatro elementos básicos, dos de ellos referidos al que podríamos denominar 'contexto externo', que viene delimitado principalmente por los programas en los que se sitúan los proyectos, y otros dos referidos al 'contexto interno', delimitado principalmente por el diseño de los proyectos. El primero implica, fundamentalmente, la relación con las administraciones o unidades responsables del programa y el segundo el marco en el que tienen lugar el desempeño de labor técnica en el barrio.

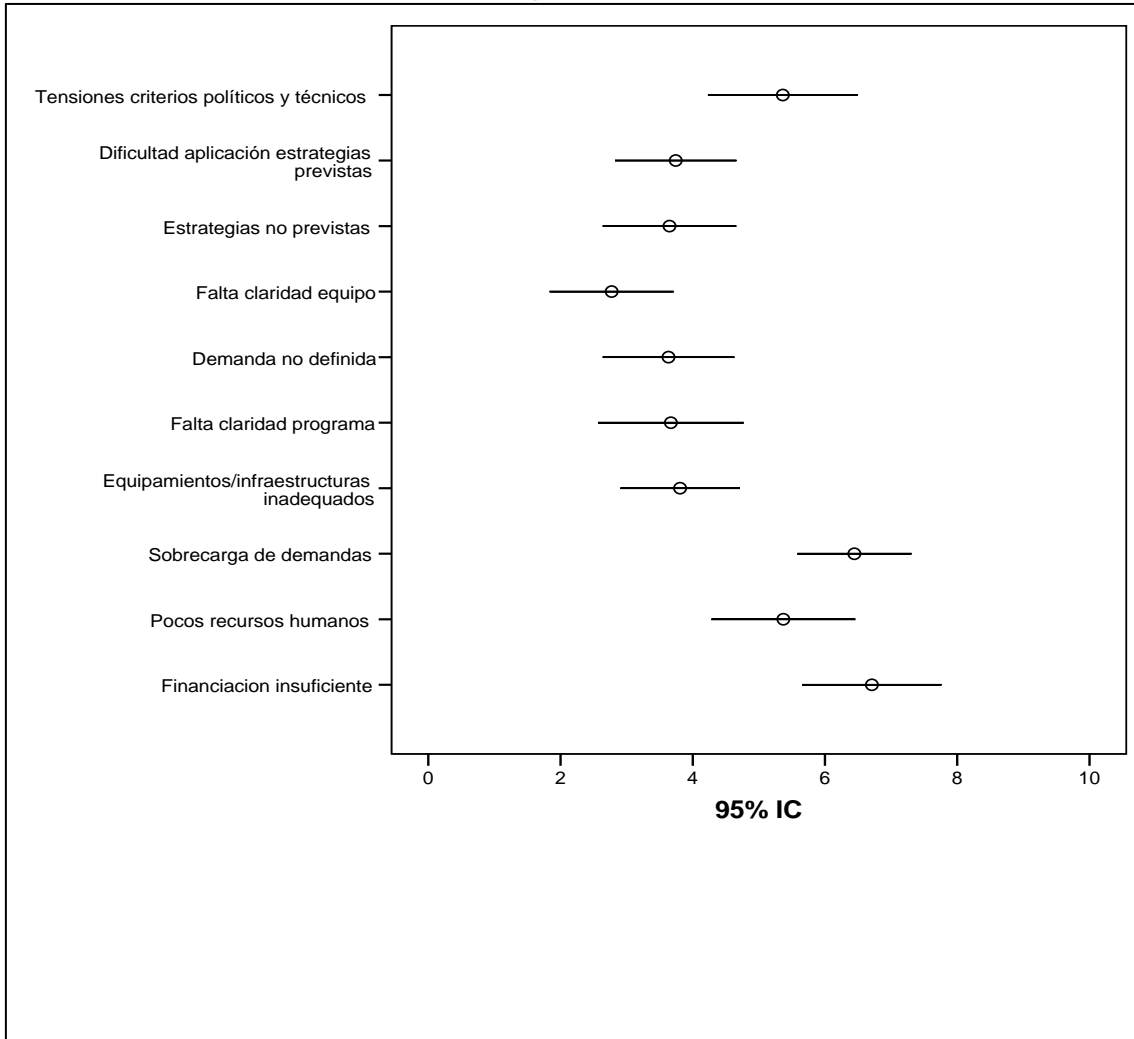
### **4.1. Incertidumbre administrativa y recursos.**

El análisis sobre la influencia del entorno administrativo suele centrarse en dos aspectos que pueden influir negativamente en el desarrollo de los diferentes programas y políticas públicas, a saber: la incertidumbre administrativa, derivada de la poca claridad en la división de tareas o la existencia de conflictos, y por otro lado, la derivada de las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos (Mouritzen y Svara, 1991; O'Toole y Meier, 2015). Para conocer la percepción que tienen los equipos técnicos sobre estos aspectos se les ha pedido que valoren diversos asuntos señalando en qué medida creen que influyen negativamente en la ejecución de los mismos, desde el valor 0 (nada) al valor 10 (mucho). ¿Qué aspectos destacan?

Todos los aspectos reciben puntuaciones cercanas o inferiores a la media de la escala propuesta. En concreto, los que obtienen puntuaciones más altas, esto es, que han influido más negativamente en la ejecución del proyecto, son la insuficiencia de financiación (media igual a 6,6 puntos) y la sobrecarga de demandas (6,4 puntos), y algo menos, la escasez de recursos humanos (5,1) o la existencia de tensiones entre criterios políticos y criterios técnicos (4,8 puntos). Los otros aspectos presentan puntuaciones más alejadas de la media de la escala propuesta, y se refieren, principalmente, a factores que generan incertidumbre en la ejecución del proyecto, sea por tener que atender demandas que no estaban definidas como tales (3,6), la dificultad de aplicar algunas estrategias de intervención y tener que aplicar alguna no prevista (3,8 y 3,4, respectivamente), la inadecuación de equipamientos o infraestructuras necesarias para el desarrollo del proyecto (3,7), o en menor medida, la falta de claridad en la delimitación del programa (3,2) o el trabajo que debe desarrollar el equipo técnico (2,6).

No parecen existir, pues, factores que hayan constituido un obstáculo especialmente significativo para el desarrollo de los proyectos. No obstante, pueden establecerse diferencias entre aquellos relacionados con la disposición de recursos para la ejecución del proyecto y los que tienen que ver con la incertidumbre en su desarrollo (ver anexos). Los primeros alcanzan una media de 5,3 puntos en la escala propuesta de 0 a 10, mientras que los segundos alcanzan un valor medio de 4,3 puntos.

**Gráfico 5. El contexto administrativo: incertidumbre y recursos**



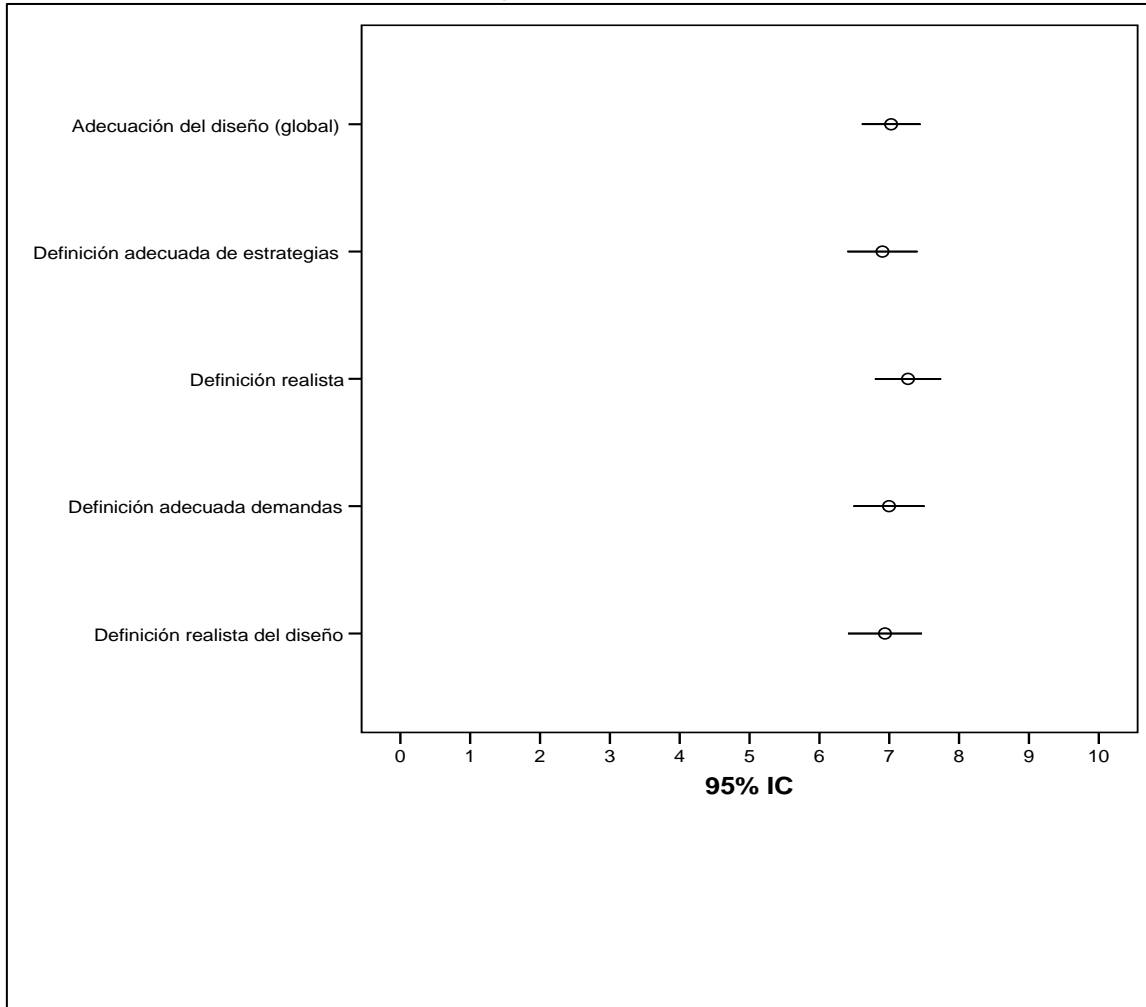
Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## 4.2. La adecuación del diseño de los proyectos.

Además de los recursos y la incertidumbre que pueda derivarse de los programas, el diseño de los proyectos, al establecer una serie de objetivos y mecanismos para conseguirlos, establece el contexto específico en el que han de desarrollar su labor quienes los ejecutan, pudiendo influir, por tanto, en su desempeño y los resultados obtenidos. ¿Cuál es la visión que tienen los técnicos al respecto?.

Para conocerlo se les ha preguntado que valoren diferentes aspectos en una escala de 0 a 10 (nivel mínimo - nivel máximo). Uno de ellos se refiere a la adecuación del diseño respecto a lo que en realidad supone su ejecución. Otro mide el grado de coherencia del diseño, la medida en que el tipo de demandas planteadas se corresponden con las que realmente han de atenderse, y los otros dos darían cuenta de la racionalidad del diseño, pues indicarían si las estrategias diseñadas realmente se pueden hacer o son las que realmente deberían hacerse. En general, la valoración de los diferentes aspectos alcanza una puntuación de 7 puntos en la escala 0-10. En concreto, la adecuación del diseño alcanza una media igual a 6,9 puntos, el indicador de coherencia los 7 puntos, y los dos referidos a la racionalidad de las estrategias planteadas 7,3 y 6,9 puntos (las estrategias se pueden hacer y son las que se deberían hacer, respectivamente). En su conjunto, el diseño alcanzaría una calificación de 'notable': la media global de los cuatro indicadores es igual a 7.

**Gráfico 6. La adecuación de diseño: racionalidad y coherencia**

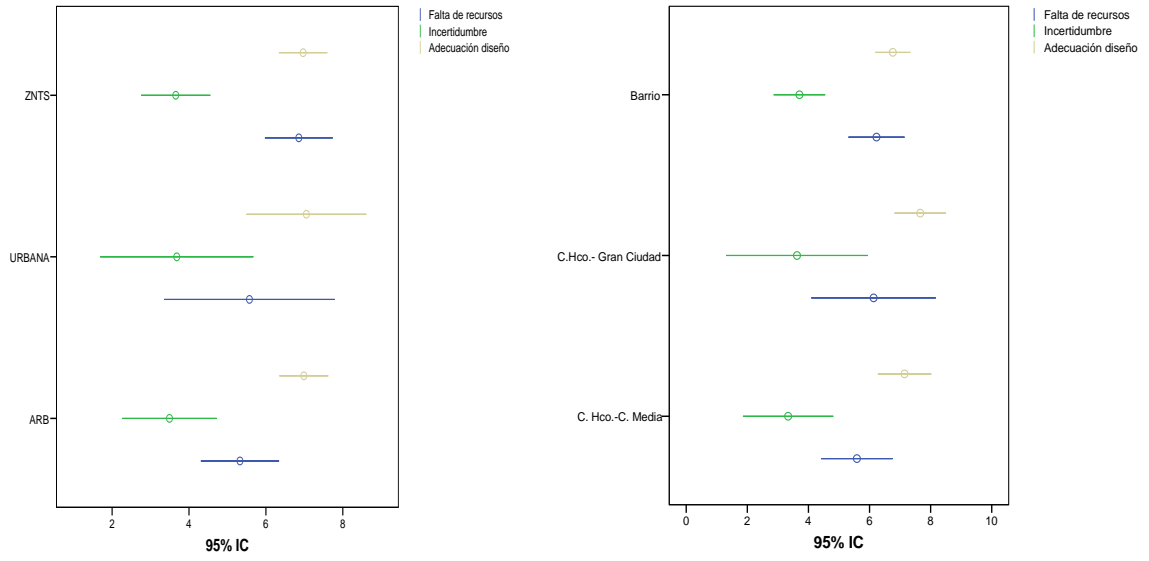


Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

¿Existen diferencias según el programa o el contexto en el que se aplica en proyecto? Tal y como puede apreciarse en el gráfico 7, no existen diferencias significativas en ninguno de los tres aspectos considerados. Si acaso, cabría señalar que proyectos del programa ZNTS sobresalen en el indicador referido a la falta de recursos. Aún más, la pauta general destaca por la asociación negativa entre la calidad del diseño y la incertidumbre, esto es, cuando se juzga que el diseño es adecuado, suele indicarse un menor grado de incertidumbre administrativa (sea en la ejecución, sea por la existencia de conflicto o falta de claridad del programa)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La correlación entre el indicador de calidad del diseño y el de incertidumbre es igual a -0,28 (significativa para  $p < 0,05$ ). Si se relacionan el primero con indicadores que dan cuenta de incertidumbre durante la ejecución (demandas y estrategias no previstas) o por la existencia de conflicto o poca claridad las correlaciones son iguales a -0,31 y -0,25, respectivamente, siendo la primera significativa para  $p < 0,05$  y la segunda para  $p < 0,09$ .

**Gráfico 7. Falta de recursos, incertidumbre administrativa y calidad del diseño según programas y contextos.**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## **5. Gobernanza, colaboración y participación: ¿con quién se hace?**

Un aspecto clave en el desarrollo de los proyectos de regeneración urbana se encuentra en los procesos de participación y de colaboración que se desarrollan respecto a distintos actores (De Gregorio, 2014). De hecho, al caracterizar cada programa se ha señalado que su propio diseño institucional tienen como objetivo procedimental la creación de redes entre diferentes tipos de actores, pero también, que cada uno de ellos delimita, al menos formalmente, una red en la que distintos actores tienen una mayor o menor relevancia (ver Informe 1.2). ¿En qué medida las pautas de colaboración se corresponden con ello?, o más en general, ¿cuáles son los rasgos de los procesos de colaboración en los proyectos?

La participación de la ciudadanía y/o las entidades cívicas también aparece en la delimitación de los programas que analizamos, aunque de forma menos extensa y concreta (ver informe 1.2). Por esta razón también hemos preguntado a los técnicos si existen mecanismos de participación en los proyectos, si existe una oferta pública de oportunidades de participación orientada a integrar a la ciudadanía y/o a las asociaciones en los procesos decisionales de los procesos de regeneración urbana. ¿Existe esa oferta?, ¿suelen participar los ciudadanos y las asociaciones?

### **5.1. Gobernanza: redes y coaliciones de colaboración.**

En términos generales, los procesos de gobernanza urbana suponen que las autoridades públicas locales colaboran con otras administraciones y actores civiles de distinta naturaleza para la puesta en marcha de políticas, programas o iniciativas públicas, conformando coaliciones que las apoyan y colaboran en su desarrollo. Esto es, se trata de cierta combinación de dos aspectos: una alianza de actores y una agenda (Ramírez, Navarro y Clark, 2008). Respecto a los primeros suelen diferenciarse ciertos actores que típicamente participan en tales procesos. Básicamente se diferencian cuatro grandes sectores o tipos de actores que se corresponden con las dos dimensiones de la gobernanza local: a saber, las administraciones supra-municipales y la municipal respecto a la dimensión institucional o vertical de la gobernanza local; y las entidades asociativas y actores del mundo empresarial en su dimensión cívica u horizontal (Navarro y Rodríguez-García, 2015).

Ahora bien, a este respecto, el análisis de los procesos de regeneración urbana presenta tres particularidades. Por un lado, los procesos de colaboración se establecen entre el proyecto y otros actores, esto es, entre los técnicos u oficina administrativa que los desarrolla y todos los actores antes descritos (al menos, potencialmente). Por otro lado, dada la cercanía y naturaleza de las iniciativas que suponen este tipo de proyectos, también suelen ser relevantes los propios residentes y beneficiarios. Y por último, se trata de procesos que se desarrollan en espacios concretos, y que en mayor o menor medida presentan una agenda de actuación transversal, por lo que en la red de colaboración pueden estar presentes equipos técnicos de otros servicios que trabajan en la misma zona. De hecho, la interacción entre diferentes actores implicados, directa o indirectamente, en una política pública suele ser un aspecto central en el éxito de su implementación (Hjern, 1982).

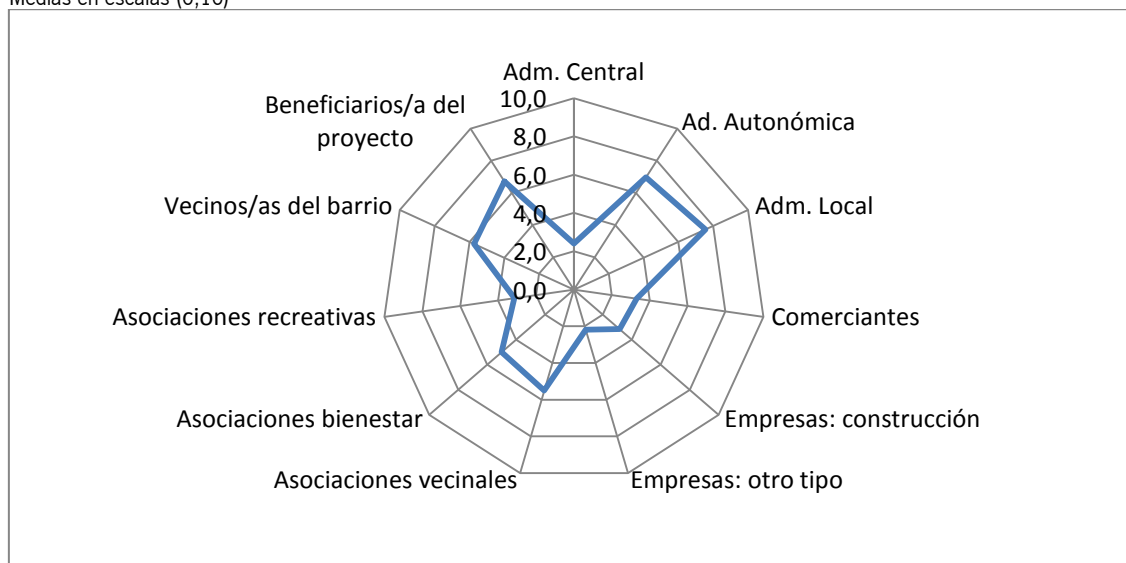
#### **5.1.1 Pautas genéricas de colaboración y tipos de coaliciones.**

¿Con qué tipos de actores se colabora para el desarrollo de los proyectos que estamos analizando?, ¿qué redes de colaboración caracterizan a los proyectos?. Para obtener una visión genérica de este asunto le hemos pedido a los equipos técnicos que nos indicasen el grado de colaboración que mantienen con diferentes tipos de actores, proponiéndole una escala donde el 0 significa que no ha existido ninguna colaboración y el 10 significa que ha sido mucha. En concreto, los tipos de actores han sido los siguientes: las diferentes administraciones públicas (central, autonómica y municipal), actores que se corresponden con el mundo empresarial y el desarrollo de actividades económicas (empresas,

comerciantes,..), diferentes tipos de entidades asociativas diferenciadas según sus objetivos principales<sup>6</sup>, y la ciudadanía y beneficiarios de los proyectos.

**Gráfico 8. La red de colaboración de los proyectos de regeneración urbana**

Medias en escalas (0,10)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Las respuestas dadas por los técnicos muestran que los actores con los que en mayor medida se colabora son los de carácter institucionales, y en particular, la administración autonómica y la administración municipal (media igual a 7,0 y 7,5, respectivamente), lo que cabe explicar por ser estos responsables de los programas; de hecho, el nivel de colaboración con la administración central es muy baja (2,4) (ver gráfico 8). Pero también existe un considerable nivel de colaboración con las personas beneficiarias del proyecto (6,7). Después de estos actores se sitúan los vecinos del barrio (5,7) y las asociaciones vecinales (5,5), y algo menos, las asociaciones orientadas a la provisión de servicios de bienestar (5,0). Los actores con los que en menor medida se colabora son las asociaciones recreativas relacionadas con el deporte, la cultura y el ocio (3,1) y los actores ligados al mundo empresarial, sean comerciantes (3,3), empresas de la construcción (3,2) o empresas de otro tipo (2,2). Así pues, parece que las redes de colaboración se caracterizan por la existencia de dos sectores centrales: las administraciones más directamente concernidas con los programas (autonómica y local) y la comunidad local en la que se desarrollan los proyectos (beneficiarios, residentes y asociaciones vecinales).

No obstante, en la ejecución de sus proyectos cada programa parece generar una red de colaboración que se corresponde con su diseño institucional (tabla 6). Así, entre los actores institucionales, la colaboración en los proyectos ARB y ZNTS es mayor con la administración autonómica y la municipal, aunque el orden diferente para cada uno de ellos. En los proyectos del programa URB, en cambio, es mayor con los municipios y la administración central. Otras diferencias se encuentran en el hecho de que en estos últimos también destacan los actores del mundo empresarial, y en cierta medida, las empresas de la construcción en los ARB. Respecto a las entidades cívicas, los proyectos ZNTS destacan por su colaboración con las asociaciones orientadas a la provisión de servicios de bienestar, los ARB y URB respecto a los vecinos del barrio, aunque entre los segundos también es destacable con los otros dos tipos de asociaciones. Por último, no parecen existir grandes diferencias entre programas respecto a la colaboración que se establece con los residentes y beneficiarios.

<sup>6</sup> Para diferenciar entre tipos de asociaciones nos hemos basado en criterios relativos a las principales funciones que realizan, tal y como proponen Morales et al. (2006) o Navarro y Juaristi (2006) para el caso español.

**Tabla 6. Redes de colaboración según programas y contextos**

Medias en escala (0,10)

	PROGRAMA			CONTEXTO			Total	(n)
	ARB	URBANA	ZNTS	C. Hco.	C.Hco.	Barriada		
				Ciudad Media	Gran Ciudad			
Adm. Central	<b>2,1</b>	<b>7,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,8</b>	<b>5,3</b>	<b>1,5</b>	2,4	37
Adm. Autónoma	<b>8,7</b>	<b>4,8</b>	<b>6,2</b>	8,2	6,1	6,6	7	48
Adm. Municipal	<b>6,5</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	6,9	7,7	7,8	7,5	49
Comerciantes	<b>3,4</b>	<b>6,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>2,5</b>	3,3	45
Empresas: construcción	<b>4,5</b>	<b>6,8</b>	<b>0,6</b>	<b>5,2</b>	<b>5,6</b>	<b>1,6</b>	3,2	45
Empresas: otro tipo	<b>1,6</b>	<b>6,4</b>	<b>1,2</b>	1,7	4,7	1,8	2,2	42
Asociaciones vecinales	<b>5,8</b>	<b>7,7</b>	<b>4,4</b>	5,1	7	5,3	5,5	45
Asociaciones bienestar	<b>3,3</b>	<b>5,4</b>	<b>6,4</b>	<b>1,8</b>	<b>6,4</b>	<b>6,1</b>	5	47
Asociaciones recreativas	<b>2</b>	<b>4,8</b>	<b>3,6</b>	1,6	3,2	3,8	3,1	42
Vecinos/as del barrio	6,3	6	5,2	5,7	7	5,4	5,7	47
Beneficiarios/a del proyecto	6,6	7,5	6,5	6,6	6,9	6,7	6,7	48
Amplitud colaboración	4,6 (20)	6,6 (8)	4,1 (21)	4,5 (14)	5,9 (7)	4,4 (29)	4,7 (50)	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.Negrillas: diferencias significativas para  $p < 0,05$ 

A lo anterior cabe añadir que al comparar el desarrollo de los proyectos en diferentes contextos aparecen algunas diferencias: destacan la administración central y los grupos de comerciantes en los centros históricos de las grandes ciudades; las empresas de la construcción en los centros históricos de ciudades grandes y medianas; y las asociaciones de bienestar en los centros históricos de las grandes ciudades y en las barriadas. Por tanto, parecen existir diferentes intensidades y patrones de colaboración que podemos conocer calculando la media de las puntuaciones dadas para todos los actores. Este indicador es mayor para el caso de los proyectos URB y los centros históricos de las grandes ciudades<sup>7</sup>.

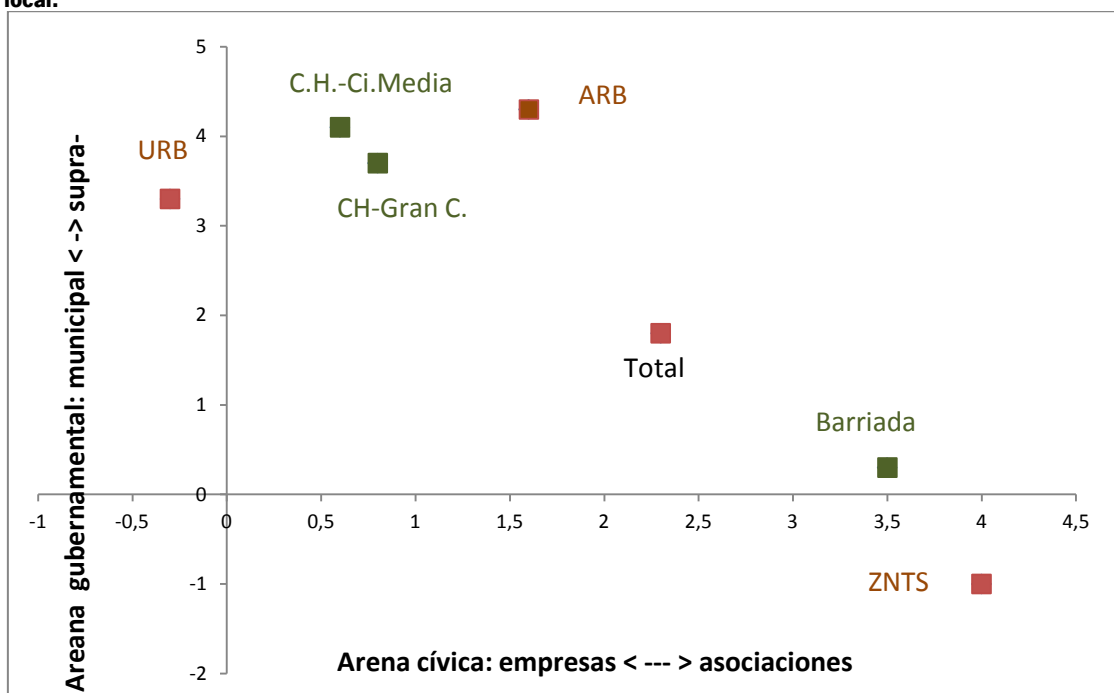
Lo anterior supone que los programas parecen delimitar ciertos patrones de colaboración que cabría relacionar con la agencia que los impulsa, pero también con la orientación de sus iniciativas, sus áreas centrales de intervención y los instrumentos que se utilizan para su desarrollo. Esto supone que los programas delimitan distintas 'coaliciones de implementación'. Para verlo más claramente, basándonos en Navarro y Rodríguez-García (2015), hemos creado dos indicadores que permiten conocer qué lugar ocupan los proyectos en el 'espacio comparado de la gobernanza local', y por tanto, el tipo de coalición de gobernanza que conforman; lo que suele relacionarse con la agenda de actuación de tales coaliciones. Uno de los indicadores refleja qué sector es más relevante en la arena o la dimensión institucional de la gobernanza local, calculado como diferencia entre los supramunicipales y el municipal, por lo que valores más bajos darían cuenta de coaliciones más localistas y valores más altos de coaliciones más intergubernamentales. El otro indicador refleja qué sector es más central en la arena cívica o dimensión horizontal de la gobernanza local, habiendo calculado la media de la diferencia entre actores de la comunidad local (incluyendo entidades asociativas, beneficiarios y residentes) y actores del mundo

<sup>7</sup> De hecho, el análisis de la estructura de las respuestas aportadas por los técnicos mediante la aplicación de análisis factorial pone de manifiesto que las redes de colaboración parecen seguir tres orientaciones que, en gran medida, se corresponden con los tres programas que analizamos. Por un lado, una red más diversa en las que destacan la administración central y local, pero también los actores del mundo empresarial, más característica del programa URB. Una red más orientada a la administración autónoma, las empresas de la construcción y los vecinos del barrio, más característica del programa ARB. Y en el caso de los proyectos ZNTS se trata de una red en la que cuentan tanto la administración autónoma como la local, pero sobre todo centrada en asociaciones y vecinos, sin que la presencia de actores del mundo empresarial sea relevante (ver Anexos).



empresarial y, por lo que valores más altos darían cuenta de una orientación mayor hacia las asociaciones que hacia el mundo empresarial.

**Gráfico 9. Coaliciones de implementación: programas y contextos en el espacio comparado de la gobernanza local.**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Los resultados muestran que en el caso de los proyectos ZNTS existe una orientación más localista. Ahora bien, tanto estos, como los ARB, tienen una orientación cívico-asociativa más clara que los proyectos del programa URB, que se acercan más al otro polo, aunque sin llegar a tener una orientación claramente pro-empresarial. Esto supone que, como tendencia, los proyectos ARB configuran una coalición intergubernamental orientada al bienestar, la clásica *'intergovernmental welfare coalition'*, donde gobierno autónomo y comunidad local son los actores centrales. Los proyectos del programa ZNTS reflejan una pauta que se asemeja a las clásicas coaliciones progresistas integradas por la administración y entidades cívicas orientadas a la provisión de servicios de bienestar (*'progressive coalitions'*). Los URB configuran coaliciones más híbridas que se acercan en mayor medida a los rasgos de una coalición intergubernamental de desarrollo (*'intergovernmental growth machine or pro-growth coalitions'*) en la que se cuenta con una mayor presencia del mundo empresarial. Así pues, parece existir cierta correspondencia entre el *policy frame* de los programas y las redes de colaboración que describen sus técnicos; lo que se refleja también en los contextos de intervención que les son característicos.

### 5.1.2 El carácter y la movilización de las coaliciones de implementación.

Los análisis anteriores han mostrado la orientación de la colaboración que se produce en los proyectos según tipos principales de actores en las sociedades políticas locales. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿con qué actores concretos suelen colaborar los equipos técnicos durante el desarrollo de los proyectos? Y aún más, ¿coinciden esos actores con aquellos que los equipos técnico consideran que son imprescindibles para el desarrollo de los proyectos?, o de otra forma, ¿los proyectos logran movilizar a la 'coalición de implementación' que consideran imprescindible?

Para responder a la primera cuestión se pidió a los equipos técnicos que señalasen los actores más importantes con los que colaboran, por ejemplo, para intercambiar información, conocimientos o recursos, desarrollar acciones conjuntas o coordinar actividades; esto es, durante el proceso de

implementación o ejecución de los proyectos. Los resultados muestran que estos actores se circunscriben a los cuatro sectores señalados más arriba, a saber: la administración municipal (el 18% de las menciones realizadas) y, algo menos, las supramunicipales (11%), principalmente la autonómica; las asociaciones (34%), así como los residentes y beneficiarios (10%). Ahora bien, entre los actores colaboradores también destacan otros equipos técnicos o servicios que trabajan en el mismo territorio, en concreto, el 24% de los actores mencionados (o si se prefiere, en el 61% de los proyectos en los que se responde a esta pregunta). Por tanto, además de la 'red institucional' derivada de la propia lógica de los programas, aparece una 'red territorial' de colaboración entre técnicos que trabajan en el mismo territorio desde distintos servicios y administraciones.

**Tabla 7. Actores colaboradores: ¿con quién se colabora?**

	Porcentajes sobre respuestas	Porcentajes sobre casos
Supra-municipal	11,2	29,8
Municipal	18,2	48,4
Empresas	2,9	7,8
Asociaciones	34,1	90,9
Ciudadanía, beneficiarios	10,6	28,3
Técnicos en el territorio	23	61,4
Total	100 (135)	(51)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Pero, ¿qué actores que se consideran importantes para lograr el éxito de los proyectos?. Como cabría esperar, vuelve a destacar la administración municipal (17% de las menciones realizadas) y, aunque en menor medida, la autonómica y otras supra-municipales (15%), junto con las asociaciones (26%) y los vecinos (13%). Pero también, de nuevo, destacan las menciones a los técnicos de otros servicios del mismo territorio (26%). La 'red territorial' no sólo aparece como una práctica de colaboración en el desarrollo de los proyectos, sino que, desde una perspectiva evaluativa, para los equipos técnicos se trata de un componente central de la 'coalición de implementación' que han movilizan para ejecutar con éxito los proyectos.

**Tabla 8. Actores imprescindibles: ¿quién debería colaborar?**

	Porcentajes sobre respuestas	Porcentajes sobre casos
Supra-municipal	14,6	35,5
Municipal	17,3	42,2
Empresas	3,2	7,8
Asociaciones	26	63,5
Ciudadanía, beneficiarios	12,6	30,7
Técnicos en el territorio	26,3	64,2
Total	100 (118)	(51)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

¿Cuál es la capacidad de movilización de la coalición de implementación de los proyectos?, ¿en qué medida los actores que se consideran imprescindibles son mencionados entre aquellos con los que se colabora? Hemos analizado esta cuestión de dos formas. Por un lado, comparando la diferencia entre porcentajes de cada tipo de actor cuando se menciona como un 'colaborador' menos el porcentaje de referencias al mismo tipo como actor 'imprescindible'. Esto permitirá saber cuál es el logro en la movilización de diferentes actores que son considerados imprescindibles en la ejecución del proyecto por parte de los técnicos de los proyectos: bajo, si el indicador es negativo, y mayor, si es positivo. Por otro lado, hemos preguntado directamente por esta cuestión, mediante una escala donde 0 significa que los actores que son imprescindibles para lograr los objetivos del programa no han colaborado nada en la

ejecución del proyecto y 10 que han colaborado mucho, teniendo así un indicador global del logro en la movilización de los actores considerados imprescindibles.

**Tabla 9. Sesgos en la movilización de las coaliciones de implementación según programa y contexto**

Diferencia entre menciones como 'actores colaboradores' y 'actores imprescindibles' (sobre el total de respuestas)

	Programa			Contexto		Total	
	ARB	URB	ZNTS	C.Hco-C.Media	C.Hco. Gran C. Barriada		
Supra-municipal	-13,7	-1,05	3,02	4,7	-5,8	-5,8	-3,4
Municipal	17,1	9,3	-14,5	10,1	1,9	-3,5	0,9
Empresas	-3	-4,9	2,8	-2,7	3,3	-0,4	-0,3
Asociaciones	-11,4	8,9	22,1	-11,1	3,4	16,2	8,1
Ciudadanía, beneficiarios	1,7	-19,6	1,3	-3,3	-10,1	0,9	-1,9
Técnicos en el territorio	9,4	7,3	-14,7	2,3	7,3	-7,4	-3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Las diferencias se muestran en la tabla 9, que deben tomarse como una aproximación al fenómeno, pues estamos analizando un bajo número de casos. Puede apreciarse que, en general, existe cierta 'sobremovilización' de las asociaciones, pues las referencias a estas son bastante mayores como actores colaboradores que como actores imprescindibles (8,1). En cambio, la diferencia es negativa, existe inframovilización, aunque de menor magnitud, para las administraciones supra-municipales (-3,4), o los técnicos que trabajan en el barrio (-3,3). No obstante, lo más relevante es que existan claras diferencias según el programa y el contexto de intervención. Así, los proyectos ARB muestran una pauta de 'inframovilización' respecto a las entidades supra-municipales y las asociaciones, al contrario respecto a otros técnicos o servicios del barrio. En el caso de los URB, el déficit de movilización se localiza entre los residentes, mostrando mayor movilización en el caso de la administración municipal, las asociaciones y los técnicos. En el caso de los proyectos ZNTS destaca, sobre todo, la infra-movilización de la red de técnicos y servicios en el barrio, al contrario respecto a las asociaciones. Según contextos, los centros históricos de las ciudades medias muestran una pauta de inframovilización respecto a las asociaciones, al contrario que respecto a la administración municipal. Los centros históricos de las grandes ciudades destacan por cierta inframovilización de la ciudadanía y los barrios destacan por la sobremovilización de las asociaciones, al contrario que respecto a las administraciones supra-municipales y otros técnicos que trabajan en el territorio.

Si se analiza el logro movilizador en su conjunto, la media de las respuestas aportadas por los técnicos en la escala 0-10 muestra una media de 7 puntos, ahora bien, sin que existan grandes diferencias ni por tipo de programa, ni por tipo de contexto de intervención. De hecho, los análisis vendrían a mostrar que la colaboración es una dinámica común y extendida en los programas, pero que adopta una forma diferente según el programa, y en cierta medida, el contexto de intervención. O de otra forma, que las coaliciones de implementación son diferentes. En la tabla 10 hemos tratado de mostrarlo de forma resumida, tanto los resultados sobre la intensidad de la colaboración con distintos tipos de actores, como el análisis sobre los actores colaboradores e imprescindibles indicados por los técnicos entrevistados.

**Tabla 10. Coaliciones de implementación: tendencias por programas y contextos.**

Actores	Programas				Contextos	
	ARB	URB	ZNTS	CH-CM	CH-GC	Barriadas
Supra-municipal	+	+	+	+	-	-
Municipal	++	++	+	++	+	+
Empresas	+	+	-	+	+	-
Asociaciones	-	++	++	-	+	++
Ciudadanía	+	-	+	-	-	+
Técnicos	++	++	-	-	++	-

Leyenda: ++: Actor con el que más se suele colaborar; + Actor con el que suele colaborar; - Actor con el que no suele colaborar

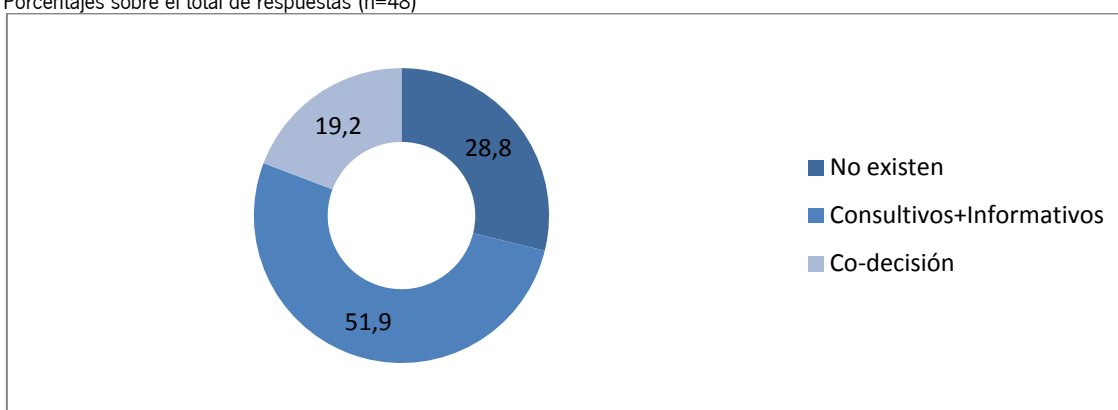
Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## 5.2. Oportunidades de participación.

Tal y como hemos indicado anteriormente, otro aspecto relevante en el proceso de ejecución de los proyectos de regeneración urbana es la existencia de procesos de participación. Más concretamente, suele ser un aspecto citado en los programas que analizamos, e incluso, en algún caso, se señalan procesos u organismos específicos para ello. De hecho, según indica el personal técnico entrevistado, en el 69% del total de 48 proyectos que han respondido a esta pregunta existen procesos, mecanismos u organismos para que las asociaciones del barrio, sus residentes o potenciales beneficiarios del proyecto participen en la toma de decisiones sobre el desarrollo del mismo (en concreto, en 33 proyectos). De éstos, el 14% señala que estos mecanismos participativos han tenido un carácter fundamentalmente informativo, el 62% señala que su carácter ha sido consultivo y el 24,0% restante señala que estos mecanismos permiten tomar conjuntamente con residentes o asociaciones decisiones sobre el proyecto.

**Gráfico 10. La oferta de oportunidades de participación en los proyectos**

Porcentajes sobre el total de respuestas (n=48)

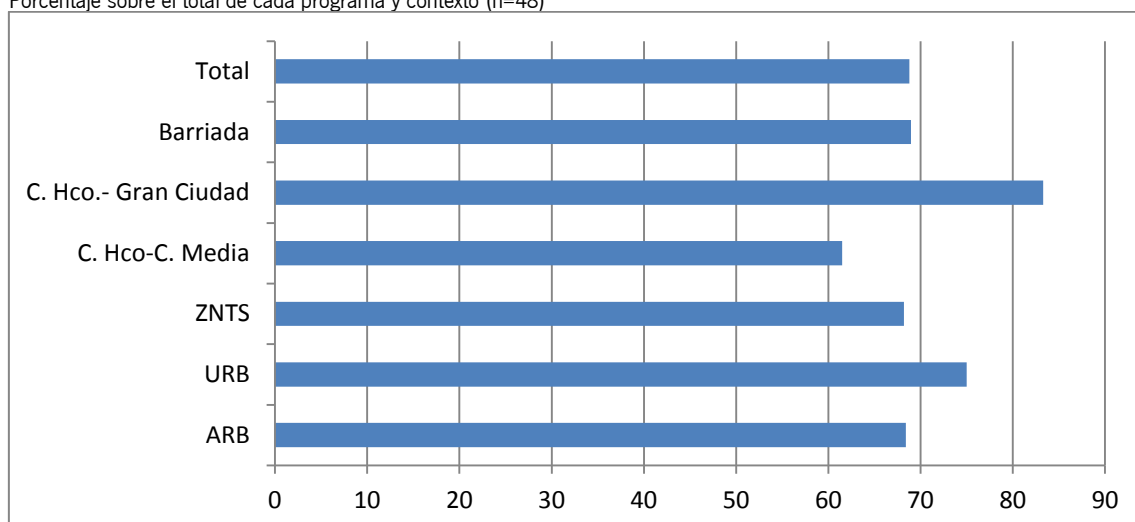


Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Así pues, tomando en su conjunto, en alrededor de un tercio de los proyectos no han existido procesos o mecanismos específicos para propiciar la participación de la ciudadanía (29%), en la mitad de los casos han sido mecanismos de carácter informativo o consultivo, y en alrededor del 20% de los proyectos los mecanismos se han caracterizado por favorecer la co-decisión (gráfico 10). Además, aunque las diferencias no son muy grandes, los mecanismos de participación parecen estar más extendidos entre los proyectos de los programas URB (75% de los proyectos frente al 68% de ARB y ZNTS), así como también en los centros históricos de las grandes ciudades y, aunque algo menos, en los barrios (gráfico 11). En este caso, cabe pensar que el tamaño demográfico del municipio (y del área) supone un elemento importante para conocer la existencia de oportunidades de participación, pues ésta suele darse cuando aumenta el tamaño demográfico de la comunidad local, además de que en las grandes ciudades suelen tener reglamentos, programas u órganos de participación (Navarro, 1999; Font, 2012).

**Gráfico 11. La existencia de oportunidades de participación según programas y contextos**

Porcentaje sobre el total de cada programa y contexto (n=48)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Pero, ¿cuál ha sido el nivel de participación en estos mecanismos? Aunque sólo contamos con respuesta para la mitad de los proyectos, estas ofrecen una clara tendencia. En general, el nivel de participación ha sido de medio a bajo, pero muy diferente según el tipo de participantes. Así, sólo en el 15% de los proyectos han participado más de la mitad de los residentes de la zona, en el 38% de los proyectos han participado más de la mitad de los beneficiarios; en cambio, en el 60% si lo han hecho la mitad o más de las asociaciones existentes en el barrio (tabla 11). El hecho de que la participación sea mayor entre representantes de asociaciones que entre ciudadanía individual es una pauta común en los procesos y mecanismos de participación, en parte, porque en su diseño se orientan principalmente a las primeras y/o el hecho de que la experiencia asociativa capacite más para la participación y/o permite una mayor acceso a la información sobre la dinámica socio-política (Navarro y Font, 2014). Esto supone que los interlocutores principales en la oferta de oportunidades de participación son entidades cívicas en mayor medida que la ciudadanía o los propios beneficiarios de los proyectos<sup>8</sup>.

**Tabla 11. La participación en los mecanismos de participación**

Porcentajes sobre el total de respuestas

Tipos de colectivos	Menos de la mitad	Más o menos la mitad	Más de la mitad	Total
Residentes del barrio	63	22	15	100,0 (23)
Beneficiarios del proyecto	49	13	38	100,0 (26)
Asociaciones	30	10	60	100,0 (26)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Así pues, la oferta de oportunidades de participación suele ser un fenómeno bastante extendido entre los proyectos de regeneración urbana, mayor cuando el barrio se sitúa en un municipio de mayor tamaño, pero la participación se centra, fundamentalmente, en las entidades asociativas, como suele ser común en este tipo de procesos participativos. Lo primero se explica, sobre todo, porque en las grandes ciudades ya existe experiencia, prácticas e infraestructura de participación, y lo segundo, porque, en general, los mecanismos se orientan hacia asociaciones o estas están integrados por residentes que, en principio, están más interesados y movilizados. De esta forma, la oferta y rendimientos de las oportunidades de participación en los procesos de regeneración urbana presentan pautas similares a las que muestran otros análisis sobre este fenómeno a nivel municipal (Navarro et al., 2009)

<sup>8</sup> El reducido tamaño de las sub-muestras por programa y contextos no aconseja hacer los cruces con estas variables sobre la intensidad de la participación de diferentes colectivos.

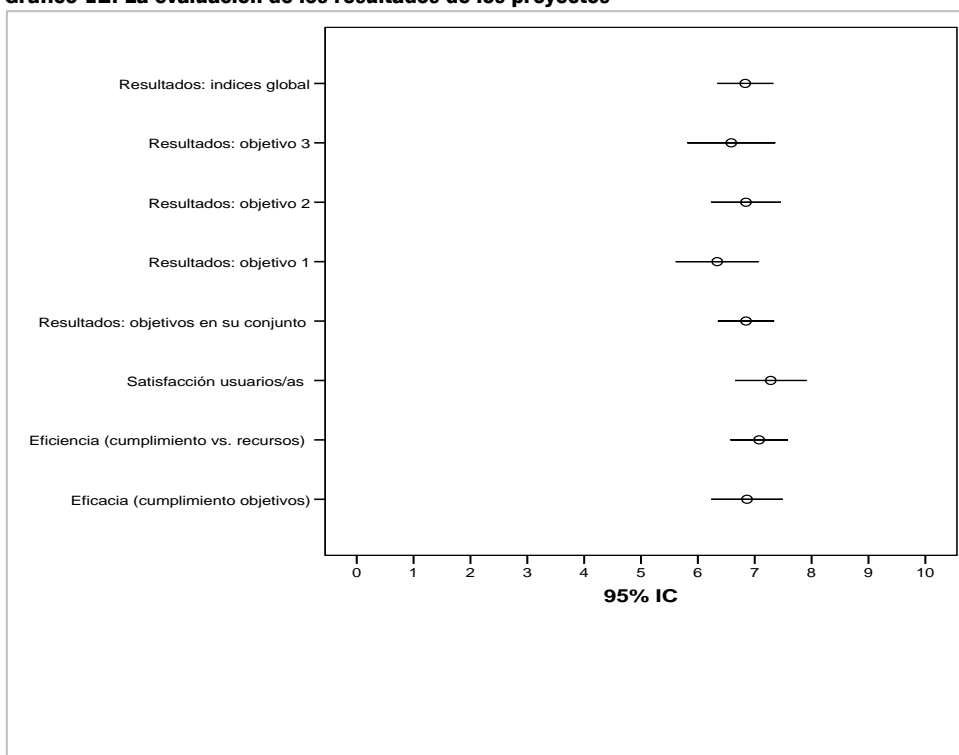
## 6. Resultados e impactos: ¿qué se ha logrado?, ¿qué se ha cambiado?

Una vez revisado los diferentes aspectos de los proyectos y el contexto en el que se desarrollan, en este apartado trataremos de conocer cuáles han sido los resultados e impactos de los mismos desde la perspectiva de los técnicos. Así, en primer lugar analizaremos si los técnicos creen que los proyectos han logrado los objetivos que se habían propuesto. Posteriormente atenderemos a su opinión sobre los cambios y mejoras que se han dado en el barrio desde que se iniciaron los proyectos, o si se prefiere, su impacto.

### 6.1. Los resultados de los proyectos: ¿se han logrado cumplir los objetivos?

Como se ha visto más arriba, los técnicos no ven en el diseño de los programas un elemento que dificulte especialmente su desarrollo, si acaso, localizan dificultades en el contexto administrativo externo que supone el programa. Pero, ¿creen que han logrado alcanzar los objetivos propuestos para los proyectos?, ¿cuál es su valoración de los resultados alcanzados? Les hemos preguntado al respecto de dos formas. Por un lado, les hemos pedido que valoren tres aspectos básicos en el análisis de cualquier programa o proyecto de intervención pública: los niveles de eficiencia, eficacia y de satisfacción de los usuarios o beneficiarios con el proyecto. Por otro lado les hemos pedido que valorasen el éxito o cumplimiento de los tres objetivos que previamente nos han indicado que eran los más importantes para el proyecto. Para ello se propuso una escala de 0 a 10, donde 0 significa un nivel mínimo y 10 un nivel máximo para cada uno de esos aspectos.

**Gráfico 12. La evaluación de los resultados de los proyectos**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

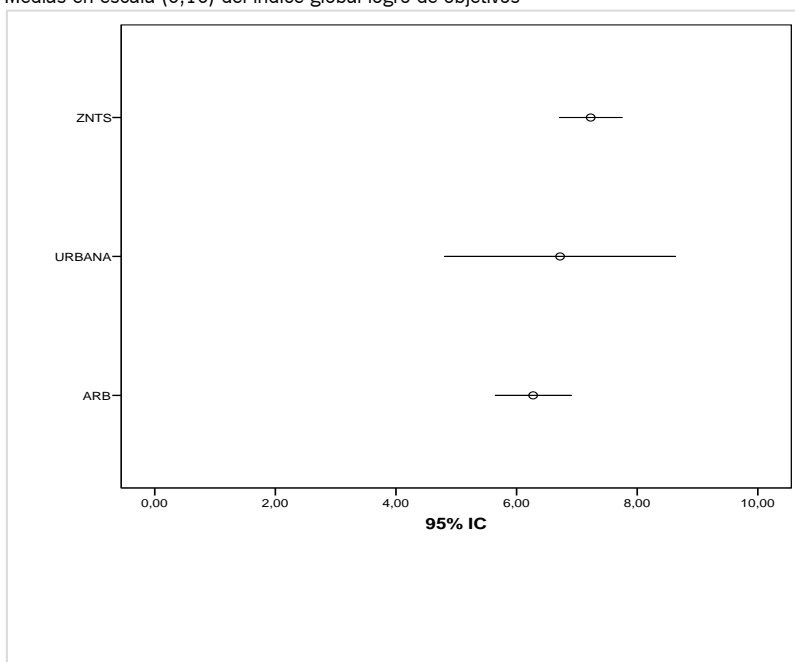
Los resultados muestran que, en general, la valoración presenta medias cercanas a los 7 puntos. En concreto, las medias son de 7 puntos cuando los técnicos señalan el nivel de eficacia, eficiencia y la satisfacción de beneficiarios (6,7, 7,1 y 6,9 puntos, respectivamente). En la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto que los propios técnicos han indicado, la valoración alcanza

puntuaciones algo más bajas (medias iguales a 6,3, 6,8 y 6,2 puntos). No obstante, la relación entre las respuestas dadas a los distintos aspectos es bastante alta, mostrando que se trata de valoraciones bastante estables con independencia del aspecto u objetivo concreto que se valore. Es por ello que se ha elaborado un indicador global que refleja la media de los anteriores, alcanzado una puntuación igual a 6,8 puntos. Los técnicos también nos proporcionaron su valoración sobre el grado de éxito del proyecto en su conjunto, la medida en que se habían logrado sus objetivos, siendo igual a 6,7<sup>9</sup>.

Así pues, cabría señalar que los técnicos creen que los proyectos, en cuanto al logro de sus objetivos, reciben la calificación de notable. ¿Existen diferencias según el programa o el contexto de intervención?. Los análisis muestran que no existen diferencias significativas, los valores son muy cercanos al 7 en los tres programas y contextos, tal y como puede apreciarse en el gráfico 13. En todo caso, cabe señalar que la dispersión entre los proyectos del programa URB es mayor que en los otros dos casos<sup>10</sup>.

**Gráfico 13. La evaluación de los resultados de los proyectos según programas.**

Medias en escala (0,10) del índice global logro de objetivos



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## 6.2. El impacto de los proyectos: ¿en qué aspectos ha cambiado el barrio?

El análisis de los resultados se refiere al cumplimiento de los objetivos del proyecto, pero, ¿en qué medida consideran los equipos técnicos que se han mejorado distintos aspectos del barrio en el que se viene desarrollando su trabajo? Para conocer este asunto hemos usado una estrategia 'indirecta', en el sentido de que no hemos preguntado directamente sobre la opinión sobre el impacto del proyecto, sino sobre cómo ha cambiado el barrio. Por tanto, en lo que sigue debe atenderse más a las diferencias entre programas y contextos que a los valores medios, pues lo que tratamos de analizar es si existen variaciones en la percepción de cambio en el barrio en atención al carácter de la intervención (programa) o las condiciones de partida (contexto). No obstante, por cuestiones de estilo, en adelante nos referiremos a cambio en el barrio o impacto.

<sup>9</sup> En el anexo puede verse que los siete ítems saturan en un mismo factor. La correlación entre el indicador global, compuesto por los seis ítems, y el indicador de respuesta directa sobre el logro de objetivos es igual a 0,71.

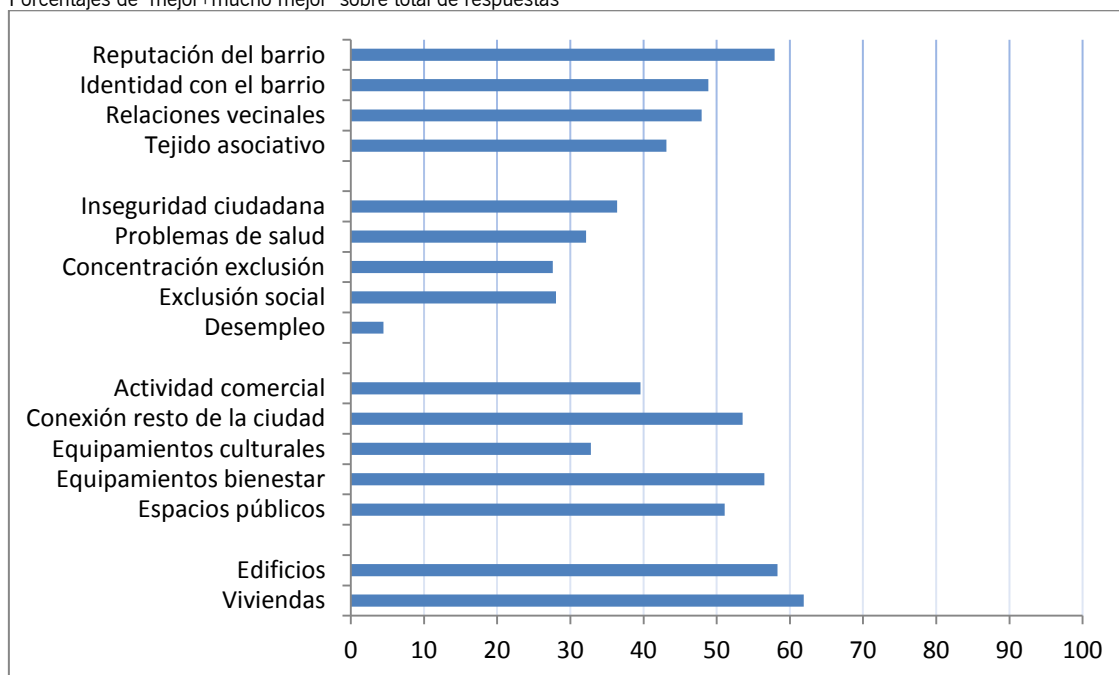
<sup>10</sup> Tampoco existen diferencias significativas según el tipo de contexto de intervención.

Hemos preguntado a los equipos técnicos si creen que el barrio ha mejorado –o no- en un conjunto de 16 aspectos que suelen ser un área o línea de actuación de los proyectos que analizamos y que, por tanto, pueden verse afectadas por ellos, sea directa o indirectamente. A su vez, pueden agruparse en cuatro grandes áreas: habitabilidad (vivienda y edificios), equipamientos e infraestructuras, composición y/o problemas sociales y desarrollo comunitario (asociacionismo, relaciones vecinales, apego al barrio, ...) (ver anexos). Más concretamente, para cada una de los 16 aspectos se ha propuesto a los técnicos que valoren si la situación del barrio actualmente está mucho peor, peor, igual, mejor o mucho mejor que al iniciarse el proyecto.

En el gráfico 14 hemos reflejado el porcentaje de respuestas que indican que la situación actual es mejor o mucho mejor que al iniciarse el proyecto. Pueden apreciarse bastantes diferencias entre ellas. Así, destacan las mejoras habidas en las condiciones de habitabilidad, tanto en las viviendas (62%), como en los edificios (58%); pero también en la reputación e imagen del barrio (57%). A estos aspectos le siguen algunos relacionados con el espacio o entorno urbano, destacando con porcentajes superiores o muy cercanos al 50% la existencia de servicios y equipamientos de bienestar (56%), la mejora en la accesibilidad al resto de la ciudad (53%), la mejora de los espacios públicos (51%) o el apego y la identidad de los residentes con el barrio (49%).

**Gráfico 14. El impacto de los proyectos en diferentes aspectos del barrio: ¿ha mejorado el barrio desde que se inició el proyecto?**

Porcentajes de ‘mejor+muchísimo mejor’ sobre total de respuestas



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

A los aspectos anteriores le siguen los relacionados con la vida comunitaria, como las relaciones entre vecinos (48%) o la existencia y actividades del tejido asociativo (43%), pero también la actividad comercial en el barrio (40%), la reducción de la inseguridad ciudadana (36%) o la existencia de servicios y equipamientos culturales, para el ocio y el tiempo libre (33%) o los problemas de salud (32%). Los aspectos en los que se aprecian niveles más bajos de mejora son los relacionados con la composición social y desigualdades sociales en el barrio, como la existencia de problemas específicos de exclusión social (28%) o su concentración en espacios concretos del barrio (27%), pero especialmente, como cabría esperar por el contexto de crisis económica, el acceso al mercado de trabajo (5%).

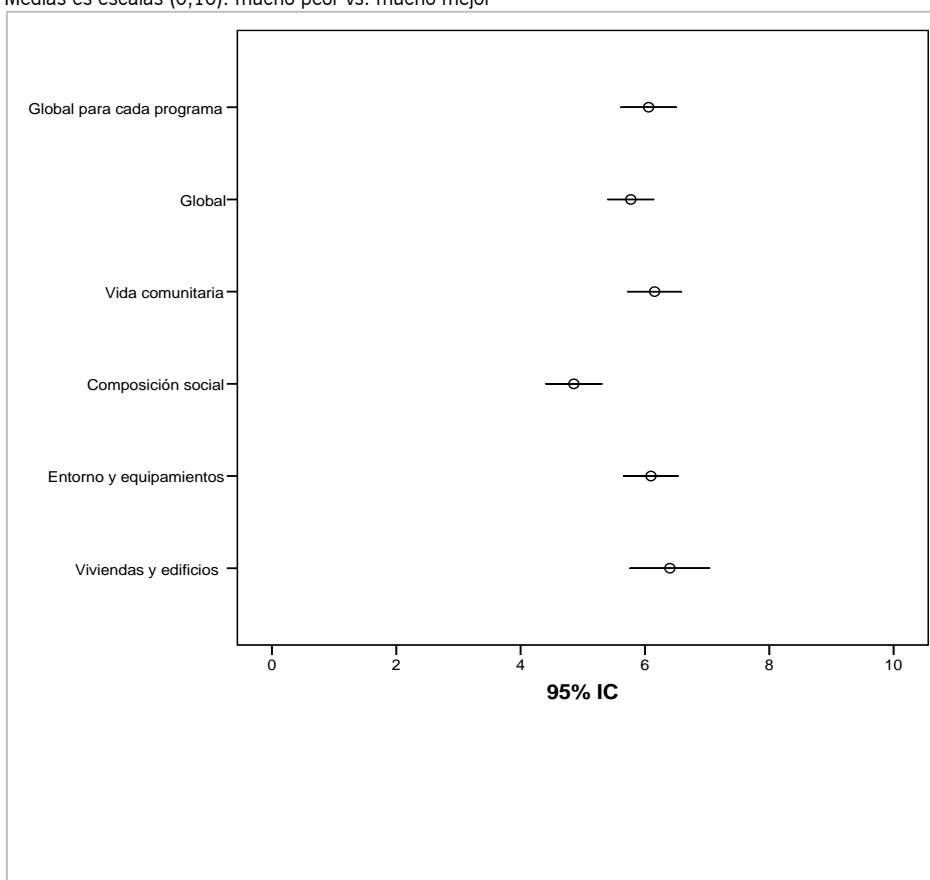
Lo anterior supone que los técnicos aprecian que las mejoras habidas en los barrios se concentran sobre todo en lo concerniente a la habitabilidad, el entorno, ciertos aspectos de la vida comunitaria, pero



bastante menos en lo que se refiere a la existencia de los procesos de exclusión social y los problemas sociales que existían en el barrio. Para tener una visión global y comparativa entre estas cuatro grandes áreas hemos creado un indicador sintético a partir de la media de las valoraciones realizadas para cada uno de los aspectos incluidos en cada una de ellas. Para facilitar su interpretación, hemos estandarizado los resultados en una escala donde el valor cero significa que el barrio está mucho peor y 10 que el barrio está mucho mejor al compararse con su estado al inicio del proyecto (gráfico 15). Puede apreciarse claramente la diferencia entre el indicador referido a la composición y desigualdades sociales (media igual a 4,9), frente a los otros aspectos, que tienen puntuaciones medias similares entre sí, aunque poco más alta para la habitabilidad (6,4), que para la vida comunitaria el entorno y equipamientos (6,1 en ambos casos). No obstante, la diferencia más importante de da entre el primer aspecto y los otros tres<sup>11</sup>.

**Gráfico 15. El impacto de los proyectos según grandes áreas**

Medias es escalas (0,10): mucho peor vs. mucho mejor



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Así pues, los proyectos han tenido impactos desiguales para distintos asuntos que afectan a los barrios en los que se desarrollan. Ahora bien, cabe pensar que, al menos en parte, estas diferencias se deban a la naturaleza del programa, habida cuenta de que los objetivos y estrategias de sus respectivos proyectos son diferentes, tal y como hemos comprobado en un apartado previo (ver informe 1.1). De hecho, parece existir tal relación: los proyectos del programa ARB destacan en el impacto que se señala en el ámbito de la habitabilidad (viviendas y edificios), los del programa URB en la de entorno y equipamientos, así como la referida a la vida comunitaria, sin que haya grandes diferencias en lo que se refiere al área relacionada con la composición y problemas sociales que existían en el barrio (tabla 12). Así, aunque existen pequeñas diferencias en el indicador global de impacto, que considera todas las áreas en su conjunto, ARB y URB destacan en las áreas de intervención que son centrales para sus proyectos, mientras que

<sup>11</sup> Se ha calculado en indicador de 'composición social' sin incluir el 'desempleo', los resultados son algo más altos (media igual a 5,3 puntos), pero con bastante distancia respecto a los otros.

ZNTS presenta puntuaciones más bajas en las cuatro áreas. Es por ello que hemos creado un indicador de 'impacto específico' que considera el nivel alcanzado en las áreas que son características de cada programa (ver gráfico 15).

**Tabla 12. Evaluación del cambio en el barrio impacto según áreas, programas y contextos**

Medias en escalas (0,10)

		Viviendas y edificios	Entorno y equipamientos	Composición social	Vida comunitaria	Global
Programa	ARB	<b>7,3</b>	<b>5,6</b>	4,8	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>
	URBANA	<b>6,2</b>	<b>7,9</b>	5,7	<b>7,5</b>	<b>6,9</b>
	ZNTS	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>	4,5	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>
Contexto	C. Hco.-C. Media	<b>7,8</b>	6,5	5,4	6,6	6,4
	C.Hco.- Gran Ciudad	<b>5,8</b>	6,2	5,1	6,5	5,9
	Barriada	<b>5,9</b>	5,9	4,6	5,8	5,5
Total		6,4	6,1	4,9	6,2	5,8
(n)		(49)	(49)	(49)	(49)	(49)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

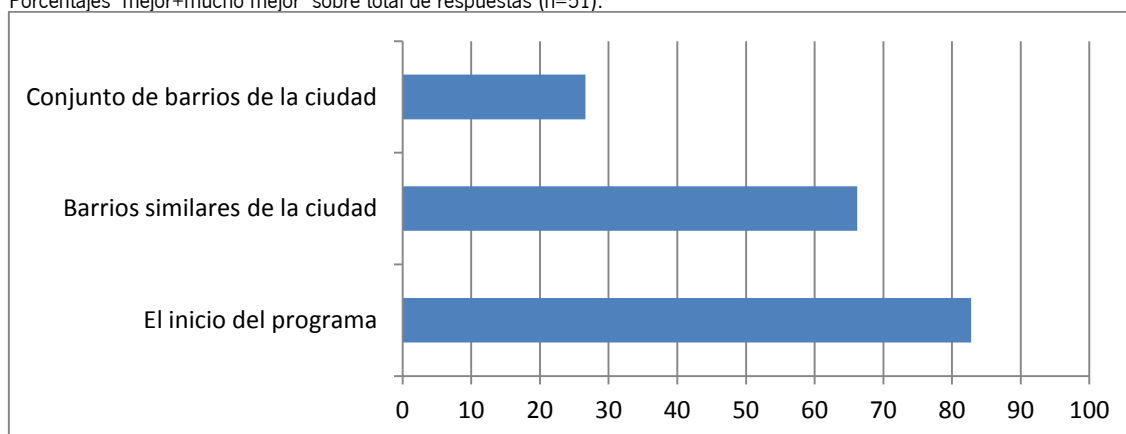
Si se atiende al contexto de intervención puede apreciarse que este criterio sólo explica diferencias en el impacto referido al área de viviendas y edificios, donde destacan los centros históricos de las ciudades medias (tabla 12). Aunque, en general, es en las los barriadas, contextos de intervención que presentan más problemas, donde los niveles de impacto son menores, siendo el ámbito en el que se desarrollan algunos proyectos ARB, pero la inmensa mayoría de los proyectos ZNTS.

### 6.3. El impacto relativo de los proyectos: comparación del cambio con otros barrios de la ciudad.

El apartado anterior muestra que los técnicos ofrecen una visión de moderada a alta respecto al impacto de los proyectos, aunque con claras variaciones según los aspectos que se consideren. Ahora bien, en su conjunto, ¿creen que los proyectos han logrado incidir en la realidad de los territorios en los que se aplica?, ¿y si lo comparan con otros barrios?. En general, señalan un nivel de éxito bastante elevado cuando se compara la situación actual del barrio con la situación previa a la intervención: el 83% de los casos se considera que la situación ha mejorado, en casi el 5% que es igual y en el 12% que es peor. Esta evaluación se relativiza cuando el referente de comparación no es el mismo barrio sino otros barrios con características similares al iniciarse el proyecto: en el 66% de los casos se considera que el barrio está mejor, en el 22% que está igual y en el 12% que está peor. Esta relativización del impacto de los programas es aún mayor cuando se compara el cambio en el barrio con el habido en el conjunto de los barrios del municipio, esto es, con barrios que, en principio, tienen menos niveles de problemas que aquellos en los que se desarrolla el proyecto: el 26% considera que es mejor la situación del barrio en el que se desarrolla el proyecto, el 22% considera que es igual y el 52% que es peor.

### Gráfico 16. El impacto relativo de los proyectos

Porcentajes 'mejor+mucha mejor' sobre total de respuestas (n=51).

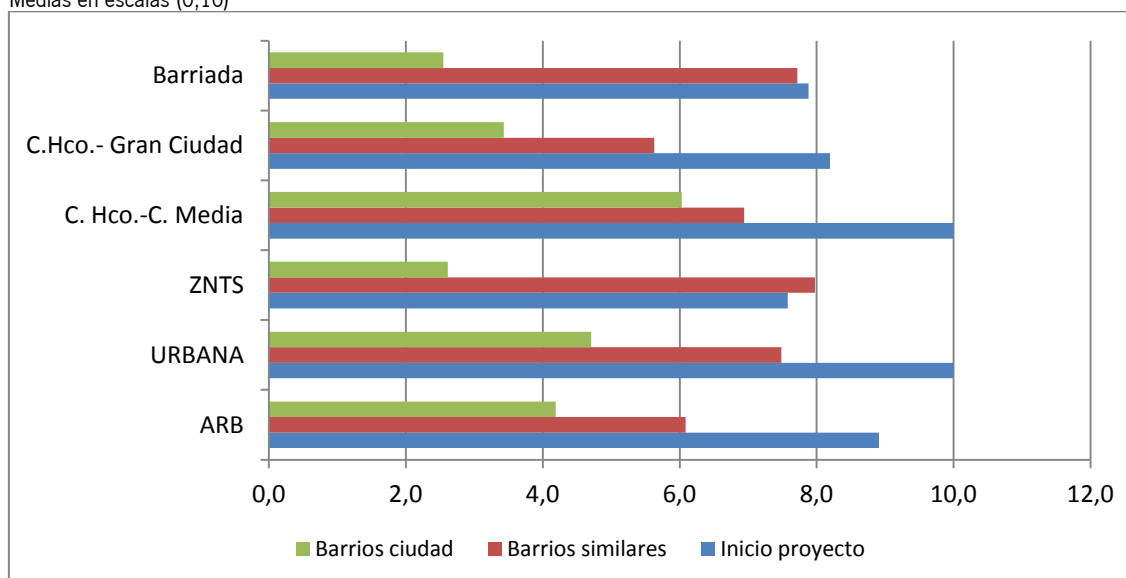


Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

En buena medida, estos resultados muestran que los equipos técnicos tienen una visión bastante realista del impacto de los proyectos: aunque creen que el impacto sobre el barrio ha sido considerable dada su situación de partida, creen que ello no ha hecho que los barrios se sitúen en el mismo nivel que el conjunto de barrios de la ciudad, y además, sólo en el 50% de los casos se cree que ha habido mejora en comparación con otros barrios similares en los que no se ha actuado. Como hemos señalado más arriba, las zonas en las que se desarrollan los proyectos destacan por un elevado nivel de vulnerabilidad, por lo que, a pesar de la mejora de las mismas, según los técnicos entrevistados, no alcanzan el nivel de la ciudad en su conjunto. Cabría señalar, pues, que desde la perspectiva de los técnicos los proyectos cumplen con el objetivo de mejorar la calidad de vida en los barrios, pero no con la idea de equilibrar las desigualdades en el conjunto de la ciudad. O de otra forma, los proyectos mejoran, pero no logran igualar los distintos espacios de la ciudad.

### Gráfico 17. El impacto relativo de los proyectos según programa y contexto

Medias en escalas (0,10)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Esto se aprecia también si consideramos el programa, y en especial, el contexto de intervención; a saber: existe una tendencia clara a que en los contextos donde existían más retos al iniciarse el proyecto, las barriadas, se den menores niveles de impacto; siendo donde, mayoritariamente, se desarrollan proyectos del programa ZNTS. Pero también puede apreciarse la alta valoración que se da entre los proyectos del

programa URB, en lo que cabe considerar que en el momento de realización de la encuesta estos proyectos estaban por presentar sus procesos de evaluación al organismo intermedio, lo que ha podido influir en la tendencia que muestra sus respuestas respecto a este asunto.

## 7. La lógica de los programas de regeneración urbana.

En los apartados anteriores hemos ido describiendo diferentes aspectos del desarrollo de los proyectos desde la perspectiva de sus equipos técnicos. En este pondremos en relación esos aspectos para tratar de conocer cuál es la dinámica o lógica de los proyectos, esto es, qué relación existe entre sus diferentes componentes previamente analizados, y en particular, qué relación existe entre el contexto, el contenido y los procesos de gobernanza con el impacto de los proyectos.

Para ello, utilizaremos dos acercamientos metodológicos. Por una parte, mediante análisis multivariantes pondremos en relación los indicadores sintéticos que hemos descrito en los apartados anteriores. Por otra parte, en la encuesta le pedimos a los técnicos que nos indicasen que tres aspectos influyen de forma positiva en los proyectos y qué tres aspectos los hacen de forma negativa, con lo que podremos obtener un diagnóstico de la lógica de los proyectos en la forma de un análisis DAFO. Previamente presentaremos una visión de los análisis realizados hasta este punto.

### 7.1. Una visión genérica: indicadores básicos según programas y contextos.

En los apartados previos hemos podido delimitar indicadores para cada uno de los aspectos analizados. Estos ofrecen una visión sintética de la orientación de los proyectos para cada uno de esos aspectos. Además, hemos podido ver si existían diferencias según dos variables que, en principio, pueden dar cuenta de la orientación del proyecto (el programa) y el ámbito territorial en el que se desarrollan (contexto). En la tabla siguiente (tabla 13) hemos reflejado los valores de los indicadores sintéticos elaborados para cada aspecto analizado, y por tanto, pueden consultarse, de forma resumida, los principales hallazgos.

Puede apreciarse que, para el conjunto de los proyectos, el personal técnico entrevistado señala que existe un nivel medio de retos en los contextos de intervención, combinando problemas de composición y exclusión social, con aspectos positivos en la vida comunitaria. En general valoran positivamente el diseño del proyecto, perciben que existe poca incertidumbre administrativa, pero que serían necesarios más recursos. Como tendencia general, la agenda presenta cierto nivel de integración entre objetivos que se orientan a la habitabilidad, la integración social y la vida comunitaria, desarrollando para ello un repertorio bastante plural de estrategias, aunque centradas, sobre todo, en servicios orientados a la capacitación de los residentes, así como la oferta y/o mejora de servicios de carácter colectivo. Los procesos de colaboración no son muy amplios en cuanto al tipo de agentes que mencionan los técnicos, señalando un nivel medio-alto de movilización de aquellos que son imprescindibles. Respecto a las oportunidades de participación, parece ser un fenómeno extendido, pero sobre todo de carácter informativo, en la que participan, principalmente, asociaciones. Al conjunto de estos rasgos del contexto y de los propios proyectos se une una visión muy positiva de los resultados obtenidos, aunque la evaluación del impacto sobre el barrio es más baja. Cabría pensar, pues, que en la lógica de los técnicos sobre los procesos de regeneración existe una valoración positiva de su 'lógica interna' (los proyectos y sus resultados), pero que es menor cuando se consideran retos a resolver y el grado en el que se ha conseguido.

Ahora bien, este resumen muestra, además, al menos otras dos cuestiones. Por un lado, que aunque los niveles de los indicadores tienden a colocarse alrededor de la media de la escala utilizada para su medición, también existen destacables diferencias entre proyectos en algunos aspectos, como hemos podido ver en los gráficos presentados en cada uno de los apartados previos. Por otro lado, que en cierta medida, estas diferencias pueden explicarse por el programa desde el que se desarrolla el proyecto y, en menor medida, por el contexto en el que intervienen. Muy resumidamente, desde la perspectiva de los técnicos, los programas se diferencian, además de por sus respectivos *frames*, que se reflejan en áreas e instrumentos de actuación, por los recursos con los que cuentan, su capacidad para movilizar redes de actores y el tipo de red que conforman. Así, los proyectos del programa ZNTS serían los que cuentan con

menos recursos, pero logran movilizar actores imprescindibles para su desarrollo, pero especialmente del sector asociativo. En el programa URB esa movilización se centra en mayor medida en actores institucionales, sin que la falta de recursos sea un problema que haya afectado a la ejecución de los proyectos. Esta percepción es similar en el caso del programa ARB, centrándose su red también en actores institucionales, pero con un menor grado de intensidad en cuanto a la movilización de actores que consideran imprescindibles. En general, aunque la evaluación de los resultados es más alta en el caso de los proyectos del programa ZNTS, la percepción de impacto es mayor entre los técnicos de los otros dos programas, y en especial, en el caso de los URB.

**Tabla 13. El análisis de la lógica de los procesos de regeneración urbana: principales resultados**  
Medias en escalas (0,10)

Aspectos	Indicadores	PROGRAMA			CONTEXTO			Total
		ARB	URB	ZNTS	C. Hco.- C. Media	C.Hco.- Gran Ciudad	Barriada	
¿Dónde?	Retos	<b>4,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>3,9</b>	<b>4,9</b>	<b>6,0</b>	5,2
Contexto	Exclusión social	<b>4,3</b>	<b>5,4</b>	<b>7,3</b>	<b>3,2</b>	<b>4,4</b>	<b>7,4</b>	5,8
	Vida comunitaria	6,1	6,5	6,7	5,9	6,6	6,6	6,4
¿Qué?, ¿cómo?	Objetivos (1)	Espacio público Comunidad	Equipamientos	Integración Comunidad	Patrimonio Comunidad	Actividad comercial Accesibilidad	Comunidad Accesibilidad	Habitabilidad Integración
	Instrumentos (1)	Ayuda Servicio	S. Colectivo	Capacitar Concienciar	Ayuda S. Individual		Capacitar Concienciar	Ayuda Servicios Capacitar
¿Desde dónde?	Falta de recursos	<b>5,1</b>	<b>5,6</b>	<b>6,9</b>	5,3	6,1	6,2	6,0
	Incertidumbre administrativa	3,4	3,7	3,7	3,1	3,6	3,7	3,5
	Adecuación diseño	7,0	7,1	7,0	7,1	7,5	6,8	7,0
¿Con quién?	Colaboración: amplitud	<b>4,6</b>	<b>6,6</b>	<b>4,1</b>	4,5	6,0	4,5	4,7
	Colaboración: movilización Municipal vs. Supra-municipal	7,2	8,4	8,2	7,7	7,8	7,9	7,8
	Empresas vs. asociaciones	<b>4,3</b>	<b>3,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>4,1</b>	<b>3,7</b>	<b>0,3</b>	1,8
	Mecanismos Participación (2)	<b>1,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>4,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>3,5</b>	2,3
	Coalición	7,0	7,5	6,8	6,2	8,5	6,9	6,9
Resultados	Resultados: global		Intergubernamental Cívica	Intergubernamental Empresarial	Local cívica	Intergubernamental	Intergubernamental	Local cívica
	Resultados: EES	6,3	6,7	7,2	6,8	6,7	6,8	6,8
	Resultados: Objetivos	6,9	6,9	7,1	7,4	7,0	6,7	7,0
		<b>5,7</b>	<b>6,5</b>	<b>7,2</b>	6,1	6,3	6,7	6,5
Impactos	Global	<b>5,7</b>	<b>6,9</b>	<b>5,4</b>	6,4	5,9	5,5	5,8
	Específico	<b>6,6</b>	<b>7,0</b>	<b>5,2</b>	<b>7,1</b>	<b>6,5</b>	<b>5,5</b>	6,1
	Cambio Barrios similares	0,9	1,0	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8
	Conjunto barrios	0,5	0,7	0,8	0,6	0,5	0,7	0,7
		0,3	0,4	0,2	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	0,3

En **negritas**: diferencias significativas para  $p < 0,05$ . (\*)

(1) Se indican los específicos por programa o contexto

(2) Se trata de porcentajes que hemos reflejado en escalas (0,1) para que el dato sea homogéneo con el resto de indicadores

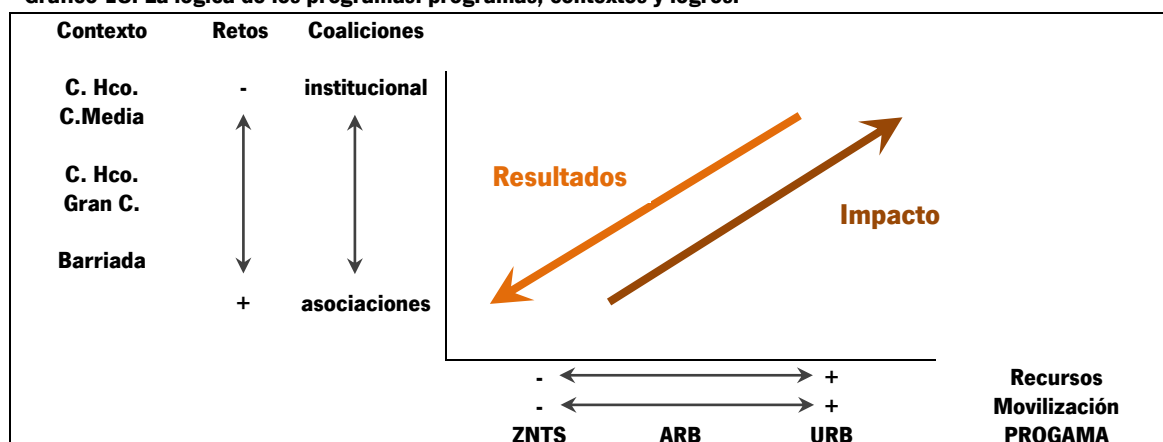
Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

El contexto da cuenta de diferencias respecto a las redes que se movilizan, pero fundamentalmente del diagnóstico, las condiciones de partida. Así, aquellos que enfrentan más retos son las barriadas y los que menos los centros históricos de las ciudades medias. En este ámbito se logran movilizar, sobre todo, actores institucionales, mientras que en los otros contextos también movilizan a actores del sector asociativo, siendo en estos también mayor la extensión de la oferta de oportunidades de participación. En general, el impacto percibido es menor en las barriadas que en los centros históricos, en especial, en comparación con las ciudades medias.

Así, cuando se combina un contexto con un nivel de retos destacable, se percibe falta de recursos, un menor grado de movilización y más orientada hacia las asociaciones, el resultado percibido es mayor, pero al contrario, el impacto es menor. El caso prototípico serían las barriadas donde se desarrolla el programa ZNTS. En cambio, cuando el nivel de retos es menor, no se percibe falta de recursos, la movilización es algo mayor y de índole institucional, el nivel de resultados es menor, pero alcanza los niveles más altos de impacto percibido. Se trata de los programas ARB y URB, pero especialmente cuando se desarrollan en centros históricos de ciudades medias. Por tanto, la combinación de programa y contexto parece mostrar tendencias claras en cuanto a la lógica de los proyectos de regeneración urbana. Aún más, cabría señalar, sobre todo, que la lógica que marca cada programa presenta variaciones o adaptaciones según contextos; salvo en el caso de las ZNTS cuya actuación se centra, casi exclusivamente, en aquel que, según los técnicos, es el más desfavorable.

Pareciera, pues, que ‘pequeñas’ intervenciones centradas en el ámbito de la integración social en barrios con altos niveles de exclusión social dan lugar a una buena percepción de resultados, pero no tanto de impacto. Se trata de la típica tensión que describe la literatura de la ‘Street-level bureaucracy’ entre ‘presiones del entorno’ y ‘capacidades’ para atenderlas’. Esto produce una percepción positiva del esfuerzo realizado (y sus logros), aunque no lleguen a cambiarse los grandes retos que se enfrentan. A ello cabría añadir que la tensión parece tratar de enfrentarse mediante el establecimiento de procesos de colaboración con las asociaciones. Esta es la lógica de los proyectos en las barriadas. En cambio, intervenciones ‘amplias’, y especialmente cuando se trata de contextos con menos problemas, como son los centros históricos, y en especial, de las ciudades medias, destacan más respecto a los impactos de los proyectos que por sus logros. En estos casos parece contar en mayor medida el establecimiento de relaciones de colaboración de carácter institucional o incluso, con el mundo empresarial; sobre todo en el caso del programa URB. De esta manera, la relación existente entre el *frame* de los programas, las condiciones de partida y la naturaleza de las coaliciones de implementación que se conforman parecen fijar la lógica de los proyectos, produciendo efectos diferentes –inversos- cuando se consideran los objetivos y los impactos de los mismos. De forma resumida, y con fines meramente ilustrativos, esto resultados se muestran en el gráfico 18.

**Gráfico 18. La lógica de los programas: programas, contextos y logros.**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## 7.2. El proceso de implementación: análisis DAFO.

Para conocer con mayor detalle la visión de los técnicos sobre el proceso de implementación de los proyectos les pedimos a los técnicos que nos indicasen cuáles consideraban que eran los cinco aspectos que habían influido positivamente en la ejecución del proyecto (puntos fuertes) y otros cinco que considerasen que habían influido negativamente (áreas de mejora). Las respuestas se agrupan en 7 grandes grupos, a saber: las características del barrio (su composición social, morfología o vida comunitaria), el programa (recursos financieros y humanos, trámites administrativos que implica, el apoyo por parte de sus responsables o la falta del mismo,...), la existencia –o falta- de colaboración y apoyo de otras instituciones y servicios, aspectos relacionados con el proyecto en el territorio (el equipo que lo implementa, su diseño, metodología, el tiempo que se lleva interviniendo,...), la existencia de colaboración –o no- con otros técnicos y servicios que trabajan en el mismo territorio, las relaciones con las asociaciones y beneficiarios del proyecto, y por último, aunque no son aspectos relaciones con la implementación, también referencias a impactos del proyecto (tabla 14).

En general, entre los puntos fuertes destacan aspectos relacionados con el proyecto tal y como se desarrolla en el territorio (37,4% de las respuestas), mientras que las áreas de mejora se localizan, principalmente, en aspectos relativos al programa (39,8%) o el barrio en el que se actúan (25,9%).

**Tabla 14. Análisis DAFO: aspectos destacados por los técnicos**

Porcentajes sobre total de respuestas

	Puntos fuertes	Áreas de mejora
Barrio	11,9	25,9
Programa	12,7	39,8
Instituciones	10,4	8,4
Proyecto	37,4	17,9
Técnicos territorio	9,7	1,8
Asociaciones/beneficiarios	12,3	4,9
Impactos	5,6	1,3
Total	100 (169)	100 (142)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

Más concretamente, cuando se trata de puntos fuertes, los aspectos señalados respecto al proyecto son, principalmente, su diseño (20%) y las capacidades del equipo técnico (12%). En cuanto al barrio, destacan su composición social y morfología (8%). Respecto al programa, el apoyo al mismo, el haber decidido ponerlo en marcha o la ayuda que prestan a los equipos técnicos (7%). Y suelen existir más referencias a las asociaciones que a los beneficiarios (9% frente 4%). Cuando se trata de aspectos a mejorar, las menciones al barrio se concentran en su composición social o morfología urbana (24%). Las referencias al programa se centran en la falta de recurso económicos (23%) o su complejidad administrativa, principalmente, respecto a la relación con los usuarios (10%). En cuanto al proyecto destacan problemas en su diseño, las metodologías de intervención que se usan (9%) o el tiempo de ejecución, sea porque se tarda mucho en desarrollar la actuación, o en menos casos, porque un periodo dilatado de tiempo no promueve la capacitación y autonomía de los residentes. Y, por último, las menciones a las asociaciones y a los beneficiarios son en este caso más equilibradas.

En términos generales, los resultados muestran la clásica tensión que caracteriza la labor de la 'administración cercana', a saber: entre el contexto administrativo en el que actúan, por un lado, y el trabajo a desarrollar en primera línea, por otro. Si el primero concentra aspectos que influyen



negativamente y ‘desde fuera’ en la implementación, el segundo lo hace respecto a sus aspectos positivos que remiten al proyecto que se desarrolla en el territorio.

Desde esta perspectiva, cabría aplicar la clásica metodología DAFO para analizar el diagnóstico que hacen los técnicos sobre la implementación, a lo que hemos añadido otra distinción: aspectos administrativos relacionados con el programa o proyecto, por un lado, o aspectos socio-políticos relacionados con el contexto, por otro lado. Se aprecia claramente que la principal fortaleza es la combinación de un buen diseño y un buen equipo técnico que debe hacer frente a la amenaza que supone la insuficiencia de recursos y, en menor medida, la propia característica de contexto en el que se ejecuta el proyecto (tabla 15).

**Tabla 15. Diagnóstico DAFO de la implementación de los proyectos según los equipos técnicos**

	ÁREAS DE MEJORA	PUNTOS FUERTES
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (26%) Composición y morfología (24%) PROGRAMA (40%) Financiación (23%) Rigidez administrativa (10%)	<b>OPORTUNIDADES</b> BARRIO (12%) Composición (8%) PROGRAMA (13%) Apoyo (7%) INSTITUCIONES (10%) Colaboración
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b> PROYECTO (18%) Diseño (9%) Tiempo ejecución (6%)	<b>FORTALEZAS</b> ASOCIACIONES (12%) Colaboración asociaciones (9%) PROYECTO (37%) Diseño (20%) Equipo técnico (13%)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

No obstante, existen ciertas variaciones de la ‘tensión administrativa’ que caracteriza al diagnóstico que hacen los técnicos según el programa y contexto. Aunque estas variaciones no contradicen el diagnóstico general, muestra la existencia de ciertos elementos distintivos que permiten cualificarlo. La variación en el caso de los proyectos del programa ARB consiste en destacar como amenaza la falta de apoyo y colaboración por otras administraciones (14%), así como la fortaleza que supone la colaboración con otros técnicos en el territorio (13%), pero sin que sea destacable el programa como oportunidad (tabla 16). Los proyectos del programa URB presentan una variación similar, aunque añaden como amenaza la falta de apoyo o colaboración institucional. En el caso del programa ZNTS lo más destacable es la ausencia del barrio como oportunidad y que aparezcan como debilidades, aunque sea muy levemente, las redes de colaboración con otros técnicos y las asociaciones (4% y 7%, respectivamente)

Si consideramos el contexto, en los centros históricos destaca la fortaleza que supone la colaboración con otros técnicos, pero se diferencian entre sí por la fortaleza que supone el apoyo institucional en el caso de las grandes ciudades, que aparece como amenaza en las ciudades medias; además, en estas no aparece como oportunidad el programa. En el caso de los barrios, que presentan más problemas, es destacable que la gran amenaza de los proyectos sea su composición social; de hecho, no aparece como una oportunidad, como en los otros dos tipos de contextos.

**Tabla 16. Implementación: diagnóstico DAFO según programas**

<b>ARB</b>	<b>ÁREA DE MEJORA</b>	<b>PUNTO FUERTE</b>
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (26%)      PROGRAMA (40%) INSTITUCIONES (14%)	<b>OPORTUNIDADES</b> BARRIO (18%)
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b> PROYECTO (16%)	<b>FORTALEZAS</b> TÉCNICOS (13%)      PROYECTO (43%)

<b>URB</b>	<b>ÁREA DE MEJORA</b>	<b>PUNTO FUERTE</b>
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (26%)      PROGRAMA (42%)	<b>OPORTUNIDADES</b> BARRIO (15%)      INSTITUCIONES (19%)
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b> PROYECTO (17%)	<b>FORTALEZAS</b> TÉCNICOS (15%) ASOCIACIONES (12%)

<b>ZNTS</b>	<b>ÁREA DE MEJORA</b>	<b>PUNTO FUERTE</b>
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (26%)      PROGRAMA (39%)	<b>OPORTUNIDADES</b> PROGRAMA (18%) INSTITUCIONES (10%)
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b> ASOCIACIONES (7%)      PROYECTO (18%) TÉCNICOS (4%)	<b>FORTALEZAS</b> ASOCIACIONES (15%)      PROYECTO (38%)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

**Tabla 17. Implementación: diagnóstico DAFO según contextos**

<b>CH-CM</b>	<b>ÁREA DE MEJORA</b>	<b>PUNTO FUERTE</b>
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (25%)      PROGRAMA (42%) INSTITUCIONES (10%)	<b>OPORTUNIDADES</b> BARRIO (20%)
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b> PROYECTO (18%)	<b>FORTALEZAS</b> TÉCNICOS (12%)      PROYECTO (39%)

<b>CH-GC</b>	<b>ÁREA DE MEJORA</b>	<b>PUNTO FUERTE</b>
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (35%)      PROGRAMA (42%)	<b>OPORTUNIDADES</b> BARRIO (16%)      PROGRAMA (16%) INSTITUCIONES (12%)
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b> TÉCNICOS (13%)      PROYECTO (35%)

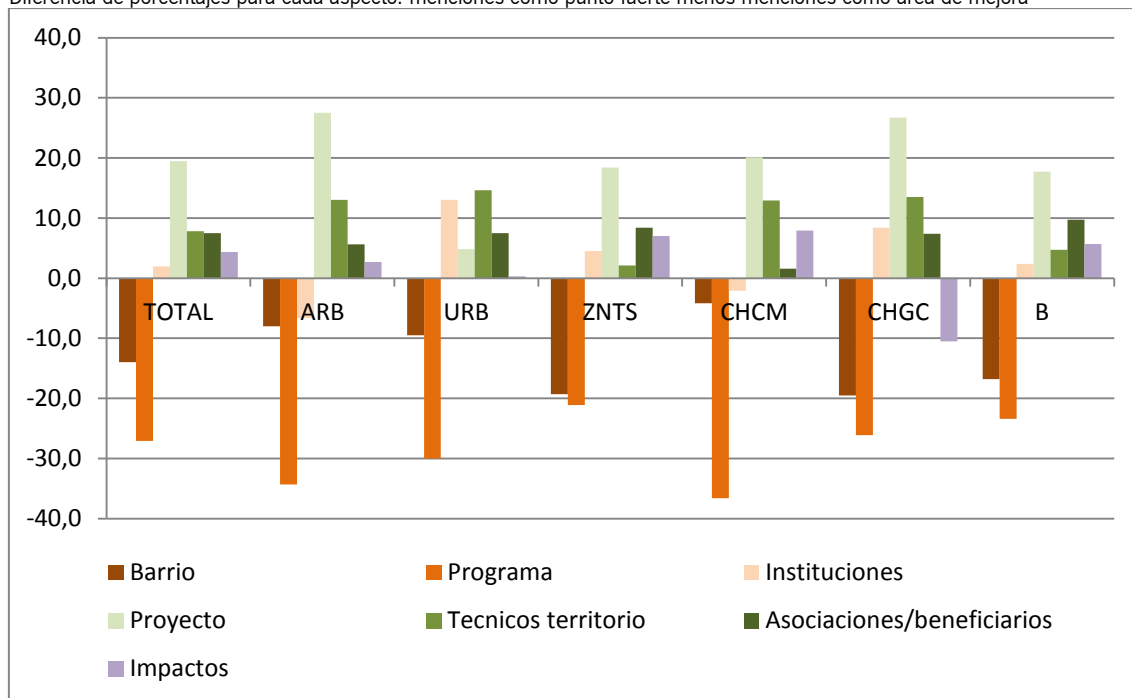
<b>BARRIOS</b>	<b>ÁREA DE MEJORA</b>	<b>PUNTO FUERTE</b>
<b>EXTERNA</b>	<b>AMENAZAS</b> BARRIO (25%)      PROGRAMA (38%)	<b>OPORTUNIDADES</b> PROGRAMA (15%)
<b>INTERNA</b>	<b>DEBILIDADES</b> ASOCIACIONES (6%)      PROYECTO (19%) TÉCNICOS (3%)	<b>FORTALEZAS</b> ASOCIACIONES (16%)      PROYECTO (37%)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

En el gráfico 19 hemos representado la diferencia en el peso de cada una de las áreas delimitadas cuando aparecen como punto fuerte menos su peso cuando aparecen como área de mejora. Así, si la diferencia es positiva se trata de una fortaleza u oportunidad, y si es negativa se trata de una debilidad o amenaza, y especialmente, cuando el valor absoluto sea muy diferente del que adopta el aspecto que se trate para el conjunto de los proyectos. Puede apreciarse que aunque el patrón sea común, existen las variaciones comentadas.

**Gráfico 19. Implementación: diagnóstico DAFO según programas y contextos**

Diferencia de porcentajes para cada aspecto: menciones como punto fuerte menos menciones como área de mejora



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

### 7.3. La lógica de los proyectos: las claves de su éxito.

Hasta aquí hemos analizado diversos aspectos del contexto, diseño y desarrollo de los proyectos, pero: ¿cómo influyen en el logro de objetivo?, ¿en qué medida se relacionan con el cambio habido en el barrio? Con este objetivo hemos realizado análisis multivariantes tomando como variables dependientes el indicador de resultados y el indicador de impacto. En atención a los análisis previos, como variables independientes hemos incluido las siguientes: el nivel de retos del contexto al iniciarse el proyecto, los dos indicadores referidos al contexto administrativo (falta de recursos e incertidumbre administrativa), la intensidad de la colaboración con los actores que se consideran imprescindibles y la antigüedad del proyecto<sup>12</sup>. Para cada variable dependiente presentamos dos modelos. En uno de ellos no se incluye el programa. El otro, al incluir esta variable, nos informará de si existe un 'efecto programa' con independencia de las otras variables. Tal y como hemos visto previamente, el programa se relaciona con la mayoría de los aspectos básicos de la lógica de los proyectos.

<sup>12</sup> Dado el número de unidades de observación se ha tratado de presentar el modelo más parsimonioso posible (con menor número de variables independientes y efectos). Se han realizado los mismos modelos incluyendo el contexto, pero en ninguno de ellos resultaba tener un efecto significativo al incluir esta variable simultáneamente con la referida a los programas. En buena medida esto se debe a la importancia del efecto programa, y en concreto, a la diferencia que presentan las ZNTS con los otros programas en las dos variables independientes, siendo un contexto concreto (barriadas) el ámbito en el que se concentran estas actuaciones. De hecho, en modelos donde hemos incluido la variable contexto, pero no la de programas, existe un efecto significativo que diferencia a las barriadas de los centros históricos (sean de ciudades grandes o medias), a saber: positivo respecto a objetivos, negativo respecto al impacto (percepción de cambio en el barrio) (ver Anexos).

Los análisis muestran que, sin considerar el efecto del programa, los resultados o logro de los objetivos propuestos, depende de la percepción de los recursos existentes para su desarrollo, así como la capacidad de movilizar a los actores que se consideran imprescindibles para ello. En el modelo 1 (tabla 18), el primer factor tiene un efecto negativo sobre el nivel de logros, mientras el segundo tiene un efecto positivo. No obstante, al considerar el programa, puede apreciarse que el modelo mejora su capacidad explicativa (reducción de indicadores de bondad de ajuste entre modelos 1 y 2 en tabla 18). Más concretamente, este efecto muestra que los niveles de logro son más altos entre las ZNTS, sin que existan diferencias significativas entre los otros dos programas (modelo 2, tabla 18). Aún más, una vez considerado este efecto, el derivado de la movilización se reduce, es la nivel de retos que enfrentaba el proyecto al iniciarse (en sentido negativo) y la adecuación del diseño (en sentido positivo) los factores que aportan cierta explicación.

**Tabla 18. Los factores explicativos del éxito y el impacto de los proyectos**

Modelos lineales generalizados

	Resultados: logro objetivos				Impactos: cambio en el barrio			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	B	Error típico	B	Error típico	B	Error típico	B	Error típico
Intersección	1,26	1,71	<i>3,21</i>	<i>1,74</i>	<b>5,25</b>	<b>1,25</b>	2,06	1,26
ZNTS			<b>1,86</b>	<b>0,48</b>			<b>-2,11</b>	<b>0,42</b>
URB			1,06	1,02			0,23	0,59
Retos	-0,04	0,17	<i>-0,33</i>	<i>0,18</i>	<b>-0,40</b>	<b>0,13</b>	-0,11	0,10
Recursos insuficientes	<b>0,22</b>	<b>0,10</b>	0,12	0,10	0,01	0,07	0,10	0,07
Incertidumbre administrativa	-0,09	0,12	-0,01	0,12	-0,08	0,08	<b>-0,16</b>	<b>0,07</b>
Adecuación diseño	0,21	0,18	<i>0,30</i>	<i>0,16</i>	0,04	0,16	-0,10	0,16
Movilización	<b>0,27</b>	<b>0,13</b>	0,12	0,14	<b>0,38</b>	<b>0,16</b>	<b>0,52</b>	<b>0,13</b>
Antigüedad	0,20	0,13	0,09	0,15	0,04	0,11	<b>0,26</b>	<b>0,10</b>
Resultados: logro objetivos					-0,04	0,13	0,15	0,11
Bondad ajuste								
Desviación	118,70		97,26		76,84		50,77	
Desviación escalada	50,00		50,00		50,00		50,00	
Chi-cuadrado de Pearson	118,70		97,26		76,84		50,77	
Chi-cuadrado de Pearson escalado	50,00		50,00		50,00		50,00	
Log verosimilitud(a)	-92,56		-87,58		-81,69		-71,33	
Criterio de información de Akaike (AIC)	201,12		<i>195,16</i>		181,38		164,65	
AIC corregido para muestras finitas (AICC)	204,63		200,80		185,88		171,60	
Criterio de información bayesiano (BIC)	216,42		214,28		198,59		185,69	
AIC consistente (CAIC)	224,42		224,28		207,59		196,69	
gl	43		41		42		40	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

La categoría de referencia para la variable Programa es el programa ARB

Negrillas: sigf. para  $p < 0,05$ ; Cursivas: sigf. para  $p < 0,10$

¿Qué factores dan cuenta de diferentes apreciaciones sobre el cambio habido en el barrio? En este caso, la capacidad de movilización es un elemento crucial (modelos 3 y 4 en tabla 18). Los resultados muestran que tiene un efecto positivo sobre la percepción de cambio en el barrio, incluso cuando se considera el 'efecto programa'. Más concretamente, para los técnicos un mayor nivel de movilización de los actores que se consideran importantes para el desarrollo del proyecto supone un mayor nivel de impacto. Y, al contrario de los resultados respecto al logro de objetivos, son los técnicos del programa

ZNTS quienes señalan un menor nivel de impactos. Además, el incluir este 'efecto programa', se reduce la influencia de la variable referida a los retos existentes en el contexto (Modelos 3 y 4, tabla 18). Ahora bien, además se añade el referido a la incertidumbre administrativa y a la antigüedad de la actuación, sin que parezca que el cambio en el barrio se relacione de forma significativa con el nivel de logros el proyecto (aunque el sentido del coeficiente es positivo). Más concretamente, el impacto es mayor cuando existe menos incertidumbre administrativa (conflicto y falta de claridad en el programa) y si el proyecto lleva desarrollándose de forma continuada durante más tiempo; dos asuntos que, aunque en menor medida que otros, han aparecido en el análisis DAFO presentado anteriormente.

Así pues, la lógica de los proyectos que relatan los equipos técnicos muestran en primer lugar, que tanto el logro de los objetivos y el cambio en el barrio dependen de algunas condiciones de partida (retos o recursos), pero también del grado en el que se movilizan los actores que se consideran imprescindibles para ejecutar el proyecto. En segundo lugar, parece que una intervención más dilatada en el tiempo daría lugar a un mayor grado de impacto. Aunque, en tercer lugar, parece existir un claro 'efecto programa' que marca claramente diferencias en la lógica que 'relatan' sus equipos técnicos, que apunta a las diferencias que se han venido comentado en torno a sus respectivos *frames*, tanto sus objetivos e instrumentos de intervención, como también al contexto en el que desarrollan su labor y las alianzas que logran desplegar. Cada programa supone, pues, una lógica de intervención específica, que es atravesada por elementos comunes, en especial, el referido a la capacidad de movilización y las coaliciones que ello genera.

## 8. Conclusiones: los retos de la regeneración urbana... Desde abajo.

El objetivo principal de este informe consistía en conocer cuál era la lógica de los proyectos de regeneración urbana desde las perspectivas de uno de sus actores principales: quienes desarrollan el momento de la producción de los servicios en contacto directo con los residentes del barrio, y en particular, con sus beneficiarios. Básicamente, esto ha supuesto atender a dos cuestiones: ¿qué elementos caracterizan tales procesos de intervención?, ¿qué factores afectan a su desarrollo y logros? A continuación trataremos de resumir las principales respuestas que parecen aportar los técnicos y algunas reflexiones que se derivan de ello.

Desde la perspectiva de los equipos técnicos, parecen existir tres elementos centrales en la lógica de los proyectos de regeneración urbana; a saber: las condiciones de partida, el diseño de la intervención y la capacidad de movilización de actores durante el proceso de implementación.

Los rasgos que caracterizan a las zonas de intervención fijan ciertas condiciones de partida que parecen establecer un mayor o menor grado de éxito para los proyectos. A partir del diagnóstico ofrecido por los técnicos hemos constatado que existen claras diferencias entre diferentes contextos de intervención, pero además, que ello tiene bastante repercusión en el logro de los objetivos propuestos. Aún más, las características sociales, y en cierta medida la morfología urbana del área de intervención, aparecen, sobre todo, como una ‘amenaza’ para la ejecución del proyecto. Por tanto, diferentes contextos suponen diferentes oportunidades de éxito.

Evidentemente, lo anterior pone de manifiesto la importancia del proceso por el que se seleccionan las zonas, lo que guarda una estrecha relación con las características del programa. El diagnóstico de los técnicos muestra que, a este respecto, la gran diferencia se encuentra entre el programa ZNTS, que concentra su acción en barriadas, y los otros dos programas, que además actúan en centros históricos. Esto hace que en los análisis multivariables presentados anteriormente el ‘programa’ sea una variable explicativa más importante que el ‘contexto’; aunque ello no reste capacidad explicativa al diagnóstico que cada técnico hace del área donde desarrolla el proyecto o algunos aspectos del contexto administrativo. Aún más, en buena medida, los análisis muestran que aquellos equipos técnicos que desarrollan sus trabajos en las zonas que presentan más retos desarrollan una visión y lógica específica sobre los proyectos. O de otra forma, el programa importa, no sólo por su contenido o su metodología de intervención, sino también porque establece las condiciones de partida al establecer criterios de selección de las zonas que serán objeto de su intervención.

No obstante, la importancia del contexto también llama la atención sobre los objetivos que se proponen para los programas de regeneración urbana, y con ello, la naturaleza de las acciones que se pretenden desarrollar. O de otra forma, tanto los problemas que se pretenden cambiar, como la manera en la que esto pretende hacerse. Respecto al primer asunto, la ‘agenda’ de los proyectos se corresponde tanto con el ‘*frame*’ de los programas, como con los rasgos del contexto de intervención. Si lo primero acentúa que predominen unos objetivos (o áreas de política pública) sobre otros, lo segundo incide en que existan procesos de complementación que redundan en un mayor o menor grado de integralidad de las actuaciones; lo que sucede, especialmente, en los centros históricos de las grandes ciudades.

Lo anterior se manifiesta también en los instrumentos que se aplican para abordar los objetivos planteados. A este respecto cabe distinguir dos grandes tipos de acciones. Por un lado, aquellas que se orientan a modificar aspectos contextuales, sean de los hogares o del entorno, en la forma de acceso y mejora de las condiciones de habitabilidad o del entorno urbano, mediante su acondicionamiento o la oferta de nuevas infraestructuras y equipamientos. Por otro lado, aquellas orientadas a modificar capacidades, actitudes y comportamientos ligados a la aparición y manifestación de distintos problemas de exclusión social, donde la idea central es ‘capacitar’ a los residentes y/o beneficiarios. Es cierto que el ‘*frame*’ de cada programa acentúa la presencia de uno u otro tipo, pero, en general, se produce cierta

combinación entre acciones que se orientan hacia los beneficiarios (actitudes, capacidades,..) o a las 'oportunidades' disponibles para mejorar su calidad de vida. Ahora bien, cuando el programa y sus objetivos se centran más explícitamente en la integración social, parecen predominar las primeras (barriadas y/o programa ZNTS)

Lo cierto es que desde la lógica de los equipos técnicos existe bastante racionalidad y coherencia en los proyectos; esto es, existe bastante correspondencia entre los retos que pretenden enfrentarse y los objetivos planteados, así como entre éstos y las estrategias de instrumentos de intervención que se utilizan. Esto parece redundar en un nivel de éxito, de logro de objetivos, bastante alto. Por tanto, la visión de la 'lógica interna de los proyectos', la 'cadena' que liga diagnóstico-objetivos-instrumentos-resultados, es positiva para quienes la hacen realidad en el territorio en contacto directo con los residentes. De hecho, en los análisis multivariados los indicadores referidos al diseño no parecen permitir explicar diferencias en el éxito o el impacto de los proyectos; o de otra forma, existe poca variabilidad a este respecto entre los técnicos.

En este sentido, en el diagnóstico de la implementación, el proyecto aparece, sobre todo, como una 'fortaleza', tanto lo que se refiere al propio diseño, como a las capacidades y compromiso profesionales de los equipos técnicos. Los aspectos que inciden negativamente en su desarrollo tienen que ver en mayor medida con las 'amenazas' que suponen los rasgos del contexto y algunos elementos del programa, especialmente, lo que se refiere a la falta de financiación y, en menor medida, la existencia de rigideces administrativas que dificultan la atención a los residentes y/o beneficiarios; o la incertidumbre administrativa, tal y como muestran los análisis multivariados.

Tal y como hemos indicado más arriba, en buena medida esta diferencia muestra la clásica tensión que caracteriza el desempeño de la '*street level bureaucracy*' entre las constricciones institucionales y de recursos que se derivan de la 'política', por un lado, y las presiones que se derivan del contexto de intervención, del desarrollo de las 'políticas', por otro (Lipsky, 1980). Desde esta perspectiva, los equipos técnicos desarrollan estrategias adaptativas para hacer frente a esa tensión. A tenor de la literatura, en la mayoría de los casos estas estrategias pasan por orientarse hacia una mejor atención de los usuarios (Tummers et al., 2015). Pero también cabe pensar que entre esas estrategias un aspecto importante sea el establecimiento de relaciones de colaboración, un aspecto no contemplado normalmente en esta literatura.

A este respecto, los análisis muestran el nivel y capacidad de movilizar a otros actores es un aspecto central en el desarrollo de los proyectos. No obstante, aunque los técnicos manifiestan que es considerable, y los análisis multivariados evidencia su influencia en el éxito de los proyectos, y especialmente en la evaluación de su impacto, también cabe tener en cuenta otros dos asuntos. Por un lado, existen ciertos 'sesgos' al comparar los actores con los que principalmente colaboran y aquellos que se consideran imprescindibles para el desarrollo del proyecto. En general, parece que la movilización es algo más eficaz entre actores de la comunidad local (en particular, las asociaciones), que entre actores institucionales. Y por otro lado, los análisis han mostrado que uno de los actores imprescindibles son los otros técnicos y servicios que trabajan en el mismo territorio. Más allá de las redes de colaboración inter-institucionales, que en buena medida vienen delimitadas por el '*frame*' de cada programa, la colaboración entre técnicos de distintos programas y servicios supone un elemento central en la ejecución de los proyectos. Lo llamativo es que, a pesar de señalar a estos actores como imprescindibles e indicar que existe colaboración entre ellos, no aparecen como un aspecto positivo (o un área de mejora) en el diagnóstico DAFO. Pareciera, pues, que supone un aspecto central de la ejecución de los proyectos, de los procesos de colaboración que tienen lugar en ellos, pero que se dan por hecho (por su existencia o no). La colaboración entre técnicos del territorio forma parte de la 'rutina' de la ejecución de los proyectos sin que existan procesos planificados o se haga de ello, al menos de forma consciente, un elemento central del mismo. No obstante, tales redes de colaboración suponen que, de facto, se están produciendo procesos de co-producción entre diferentes servicios en el territorio, a pesar de que, en principio, pareciera

que haya conciencia o una planificación específica de los mismos, o al menos, no se destaque explícitamente. Aún más, quizás constituyan uno de los elementos o estrategias centrales por las que los técnicos enfrentan la tensión que, según su visión, caracteriza su trabajo (pocos recursos vs. muchos retos a resolver). De hecho, la capacidad de movilización es una variable explicativa importante en la percepción del cambio habido en los barrios.

Así pues, el análisis de las 'coaliciones de implementación' de los proyectos de regeneración urbana ponen de manifiesto que las dinámicas de gobernanza deben entenderse atendiendo al momento de la producción de servicios en el espacio concreto del barrio donde se aplican. No se trata únicamente del desarrollo de procesos de colaboración con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil (empresas o entidades cívicas), sino también con otros agentes que producen otros servicios en el mismo territorio. De esta forma, las redes de co-producción entre diferentes servicios en cada barrio supone un elemento estratégico para comprender los procesos de regeneración urbana y su éxito, en donde quizás, resida buena parte de su potencialidad como proyectos de intervención integral.

A lo anterior cabe añadir un cuarto elemento: la antigüedad de la actuación. Se trata de un aspecto que, aunque de forma bastante minoritaria, ha sido destacado como un punto fuerte en el diagnóstico sobre la ejecución de los proyectos; además, parece influir en el impacto de los mismos. La continuidad de los procesos de intervención se relaciona, al menos, con dos de las cuestiones mencionadas hasta ahora. Por un lado, la posibilidad de ir enfrentando retos de una forma gradual, planificando el desarrollo e impactos cruzados entre diferentes acciones (objetivos, áreas de actuación, instrumentos de intervención,..). O de otra forma, desarrollar procesos de intervención transversales, no sólo en el espacio, en un mismo lugar, sino a lo largo del tiempo, pudiendo calendarizar acciones y efectos entre diferentes tipos de actuaciones, considerando así la interrelación de efectos que existen entre ellas. Por otro lado, una mayor antigüedad da lugar a la posibilidad de ir generando relaciones de confianza con otros actores que son necesarios para la ejecución de los proyectos, siendo este un elemento central para lograr el desarrollo de procesos de co-producción, sean los beneficiarios directos de los proyectos, los residentes o los otros técnicos que trabajan en el territorio; esto es, ir generando coaliciones de co-producción que, según los análisis presentados, los propios técnicos señalan que son muy relevantes para explicar el impacto de los proyectos.

Ahora bien, esta lógica general está sujeta a la existencia de un efecto derivado del programa de actuación. De hecho, tanto en el análisis de cada aspecto, como en su estudio conjunto, aparecen claras 'variaciones' según el programa desde el que se desarrolla el proyecto, apareciendo como una variable explicativa relevante en los análisis multivariados. Los programas suponen un marco institucional que delimita dónde se actúa, cómo se actúa (la agenda y las formas de actuación) y, con ello, las alianzas preferentes para el desarrollo de los proyectos en el territorio. Hemos podido constatar que el diagnóstico de las zonas, las áreas e instrumentos de actuación y las redes de actores con los que se colabora son diferentes, pero también aquellos que se consideran imprescindibles y la capacidad de movilizarlos. Aún más, según los técnicos, factores relativos al programa (su financiación, recursos humanos o rigidez administrativa), son la principal amenaza para los proyectos en el territorio. Aunque también es cierto que, aun en menor medida, se destaque como una oportunidad su existencia y el apoyo de sus responsables. Estas variaciones, en el marco de la lógica común descrita, da lugar a diferencias en la percepción de logros e impactos.

Así, las 'pequeñas intervenciones' que supone el programa ZNTS en zonas con un alto nivel de retos ligados a la exclusión social, y que por tanto, dependen de la capacidad de producir procesos de co-producción de servicios, tanto entre los beneficiarios, como entre otros servicios, presentan los niveles más altos de logro de objetivos, pero los menores niveles de impacto. O de otra forma, existe una muy positiva valoración de la lógica interna de los proyectos, pero no de su impacto: los técnicos consideran que las actuaciones desarrolladas logran cumplir bastante bien con los objetivos propuestos, pero la naturaleza y el nivel de los retos que se enfrentan en las 'barriadas' hacen que tales logros se perciban



como insuficientes en términos de impacto, de cambio en el tiempo o en comparación con otros barrios. Se trata de los proyectos más focalizados en la integración social mediante procesos de capacitación, y por tanto, más dependientes de la co-producción; se desarrollan en zonas con más problemas ligados a la exclusión social, en los que se percibe en mayor medida problemas derivados de la falta de recursos por parte de los programas, así como un menor grado de eficacia en la movilización de la red de técnicos en el territorio. De hecho, aunque sea de forma minoritaria, destacan como amenaza la poca colaboración de asociaciones y técnicos, lo que no ocurre en los proyectos de los otros programas. En resumen, ante la percepción de grandes retos, se perciben buenos resultados, aunque un impacto más bajo que en otros programas, principalmente por problemas que se localizan en el programa (falta de recursos) o, en menor medida, en las dificultades crear coaliciones de implementación en el territorio. En buena medida, esto muestra que se trata de los proyectos que están sometidos en mayor medida a la necesidad de incentivar dinámicas de co-producción, por la naturaleza de los retos que enfrentan y los objetivos planteados, lo que puede explicar que la tensión característica de la *'street level bureaucracy'* sea percibida en mayor grado en el contexto que supone el programa ZNTS (se hace mucho con poco, pero no es suficiente para enfrentar los problemas existentes).

Al otro extremo, las 'grandes intervenciones' que suponen los proyectos de la Iniciativa Urbana (el programa URB), normalmente en zonas con menos problemas y mediante el desarrollo de actuaciones menos dependientes de la co-producción, al menos de sus beneficiarios, dan lugar a una percepción mayor de logro de objetivos y especialmente de impacto<sup>13</sup>. Se trata, pues, de una lógica bastante diferente en razón de las condiciones de partida (contexto y recursos), así como también, del *'frame'* y naturaleza de los procesos de intervención, que en general, son menos dependientes de la co-producción de los propios residentes (entorno, equipamientos y servicios colectivos, más que estrategias de capacitación).

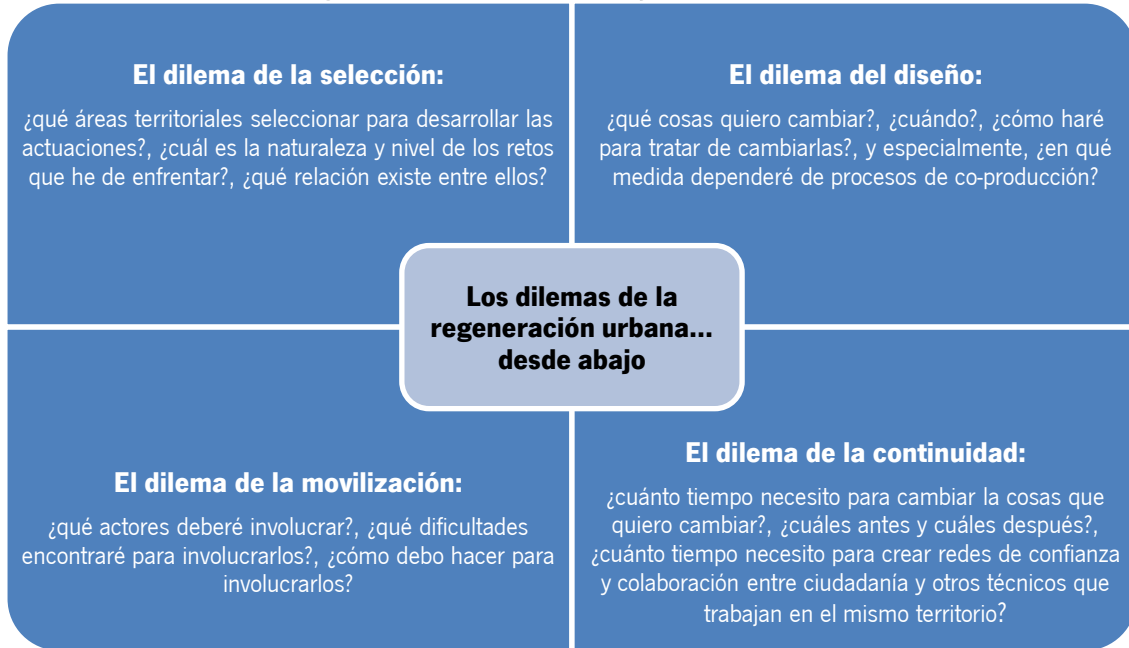
Ente estos dos polos cabría situar a los proyectos del programa ARB, no sólo porque combinen objetivos e instrumentos de intervención que aparecen en los otros dos programas, sino porque actúan en dos zonas bien diferentes: cascos históricos y barrios. Si la primera los acerca a la lógica del programa URB los segundos los acerca, más bien, a la lógica de los programas ZNTS, tanto en lo que se refiere a los retos a enfrentar, como a estar sujetos en mayor medida a la necesidad de promover procesos de co-producción, entre beneficiarios, residentes y otros técnicos que trabajan en el territorio.

En su conjunto, del relato que hacen los técnico sobre la lógica de los procesos de regeneración urbana puede concluirse la existencia de cuatro grandes retos que, desde la perspectiva de su diseño y posible mejora, implican dilemas a los que se debería atender en vistas a su mejora. Están estrechamente ligados entre sí, aunque, por la propia naturaleza de cada programa, les afectan de forma diferente. Estos serían los que se reflejan en el gráfico 20.

---

<sup>13</sup> Debe recordarse que la encuesta se realiza en un momento en el que este programa se encontraba en fase de evaluación.

**Gráfico 20. Los dilemas de la regeneración urbana... desde abajo**



Fuente: Elaboración propia. Proyecto RUCOSA

## Referencias bibliográficas.

Ellis, K. (2011): "'Street Level Bureaucracy" Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England', *Social Policy and Administration*, 45(3): 221-244.

Font, J. (2011): *Democracia local en Andalucía*, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Hjern, B. (1982): 'Implementation Research-the Link Gobe Missing', *Journal of Public Policy*, 2(3): 301-308.

Lipsky, M. (1980): *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, , Russel Sage Foundation.

Maynard-Moody, S., Musheno, M. y Palumbo, D. (1990): 'Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma od Street-Level Influence and Successful Implementation', *Western Political Science Association*, 43(4): 833-848.

Navarro, C.J. (1999): Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 121: 537-555.

Navarro, C.J. (2006): *Descentralización y centros cívicos. La visión de la 'administración cercana': los técnicos municipales*, Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba.

Navarro, C.J.; Font, J, y Cuesta, M.J. (2009): *¿Municipios participativos?*, Madrid, CIS.

Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2012): *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Navarro, C.J. y Font, J. (2014): The biased inclusiveness of local democratic innovations: vehicles or obstacles for political quality?, en Geissel, B. and Joas, M. (eds): *Participatory democratic innovations in Europe*, Berlin, Barbara Budrich Publishers, pp. 95-122

Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2015): Models of local governing coalitions: city politics or policy effects?, *Urban Geography*, forthcoming.

O'Toole, L.J. y Meier, K.J. (2015): 'Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 237-256.

Proudfoot, J. y McCann, E.J. (2008): 'At street level: bureaucratic practice in the management of urban neighbourhood change', *Urban Geography*, 2008, 29 (4): 348-370.

Sabatier, P.A. (1986): 'Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis', *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.

Sampson, R.J. (2012): *Great American City*, Chicago, The University of Chicago Press.

Tummers, L.L., Bejjers, V.; Vink, E. y Musheno, M. (2015): 'Coping during public service delivery: A conceptualization and Systematic Review of the Literature', *Journal of Public Administration Research and Theory*, advanced access, January, 2015.

Whitaker, G.P. (1980): 'Co-production: Citizen Participation in service delivery', *Public Administration Review*, May/june, 240-246.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Ficha técnica de la encuesta**

Universo: un miembro del equipo técnico de los 81 proyectos objeto de análisis.

Muestra final: 54 entrevistas validas.

Error: +-7% bajo supuestos de MAS, 95% fiabilidad y máxima variabilidad.

Método administración: on-line, más seguimiento telefónico.

Trabajo de campo realizado entre junio y septiembre de 2014.

Trabajo de campo realizado por Taraceas S.Coop. And.

## Anexo 2. Descriptivos

En estos anexos se presentan los descriptivos de las variables utilizadas en los análisis que se presentan en el informe. Además, se incluyen análisis factoriales realizados para validar los indicadores sintéticos de cada uno de los aspectos analizados.

### A21. Diagnóstico:

#### a. Descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. tip.
Reticencias vecinos hacia el proyecto	45	0	10	2,4	3,2
Mala reputación	46	0	10	5,8	3,7
Buenas comunicaciones y accesibilidad	46	0	10	4,9	3,1
Fuerte sentimiento de identidad	46	0	10	6,9	2,8
Barrio de aluvión	46	0	10	4,6	3,6
Tejido asociativo muy activo	46	0	10	5,9	2,5
Conflictividad entre vecinos	46	0	10	4,8	3,1
Concentración exclusión social	46	0	10	6,7	3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

#### b. Análisis Factorial

##### Matriz de componentes rotados

	Componentes			Componentes	
	1,00	2,00	3,00	1,00	2,00
Reticencias vecinos hacia el proyecto	0,12	-0,08	0,94		
Mala reputación	0,87	0,11	0,27	0,93	0,08
Buenas comunicaciones y accesibilidad	-0,37	-0,26	0,10		
Fuerte sentimiento de identidad	-0,12	0,87	-0,10	-0,12	0,89
Barrio de aluvión	0,83	-0,09	-0,33		
Tejido asociativo muy activo	0,37	0,70	0,08	0,40	0,70
Conflictividad entre vecinos	0,83	0,13	0,33	0,91	0,11
Concentración exclusión social	0,85	0,10	0,16	0,86	0,05
Varianza (%)	39,43	17,02	15,45	51,97	26,14
Varianza acumulada (%)		56,45	71,90		78,11

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## A22. Contexto administrativo

### a. Descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Falta claridad programa	44	0	10	3,2	3,2
Financiación insuficiente	49	0	10	6,6	3,2
Demanda no definida	48	0	9	3,6	3,0
Falta claridad equipo	46	0	9	2,3	2,6
Pocos recursos humanos	48	0	10	5,0	3,3
Estrategias no previstas	47	0	9	3,5	3,0
Equipamientos/infraestructuras inadecuados	47	0	9	3,7	2,8
Dificultad aplicación estrategias previstas	48	0	10	3,8	2,9
Tensiones criterios políticos y técnicos	47	0	10	4,8	3,4
Sobrecarga de demandas	47	0	10	6,4	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

### b. Análisis factorial

Matriz de componentes rotados(a)	Componentes	
	1,00	2,00
Falta claridad programa	0,92	-0,05
Financiación insuficiente	-0,13	0,79
Demanda no definida	0,74	-0,21
Falta claridad equipo	0,89	-0,16
Pocos recursos humanos	0,13	0,86
Estrategias no previstas	0,74	0,15
Equipamientos/infraestructuras inadecuados	0,80	0,20
Dificultad aplicación estrategias previstas	0,77	0,31
Tensiones criterios políticos y técnicos	0,82	-0,20
Sobrecarga de demandas	0,38	0,02
Varianza (%)	48,26	16,21
Varianza acumulada (%)		64,47

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## A23. El diseño del proyecto

### a. Descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. tip.
Adecuación entre diseño y su ejecución	49	2	10	6,9	1,8
Demandas: diseñadas vs. reales	49	2	10	7,0	1,7
Estrategias: diseñadas vs. las que se pueden hacer	47	3	10	7,3	1,6
Tipo intervención: diseñado vs. el que realmente se debería hacer	47	2	10	6,9	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

### b. Análisis Factorial

Matriz de componentes(a)	Componente
	1,00
Adecuación diseño: no ejecución real	0,83
Adecuación diseño: no demandas reales	0,84
Adecuación diseño: no estrategias realistas	0,86
Adecuación diseño: no estrategias adecuadas	0,81
Varianza (%)	69,82

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.



## A24. Colaboración

### A. Descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Administración Central	37	0	10	3,3	3,5
Administración Autonómica	48	0	10	7,4	2,6
Administración Local	49	2	10	7,8	2,3
Comerciantes del barrio	45	0	10	3,7	3,1
Empresas construcción	45	0	10	3,6	3,8
Otro tipo de empresas	42	0	10	2,6	3,5
Asociaciones vecinales	45	0	10	6,2	2,8
Asociaciones bienestar	47	0	10	5,4	3,5
Asociaciones ocio, deportes, culturales	42	0	9	3,8	3,0
Vecinos/as del barrio	47	0	10	6,2	2,8
Beneficiarios/a del proyecto	48	0	10	7,2	2,3

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

### b. Análisis factorial

Matriz de componentes rotados

	Componente		
	1,00	2,00	3,00
Administración Central	0,14	0,85	-0,12
Administración Autonómica	-0,20	-0,17	0,69
Administración Local	0,64	0,09	-0,10
Comerciantes del barrio	0,12	0,75	0,14
Empresas construcción	-0,19	0,75	0,40
Otro tipo de empresas	0,48	0,67	-0,13
Asociaciones vecinales	0,64	0,18	0,25
Asociaciones bienestar	0,78	0,02	0,12
Asociaciones ocio, deportes, culturales	0,75	0,06	0,04
Vecinos/as del barrio	0,19	0,29	0,77
Beneficiarios/a del proyecto	0,39	0,10	0,72
Varianza (%)	22,89	22,33	17,20
Varianza acumulada (%)		45,22	62,42

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## A25. Resultados

### a. Descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. tip.
Eficacia (cumplimiento objetivos)	46	2	10	6,8	1,9
Eficiencia (cumplimiento vs. recursos)	49	4	10	7,1	1,4
Satisfacción usuarios/as	49	1	10	7,0	2,1
Resultados: objetivos en su conjunto	47	2	10	6,7	1,6
Resultados: objetivo 1	49	0	10	6,3	2,4
Resultados: objetivo 2	46	1	10	6,8	2,2
Resultados: objetivo 3	41	0	10	6,2	2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

### b. Análisis factorial

Matriz de componentes(a)

	Componente
	1,00
Eficacia (cumplimiento objetivos)	0,92
Eficiencia (cumplimiento vs. recursos)	0,76
Satisfacción usuarios/as	0,78
Resultados: objetivos en su conjunto	0,90
Resultados: objetivo 1	0,76
Resultados: objetivo 2	0,68
Resultados: objetivo 3	0,66
Varianza (%)	61,80

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

## A26. Impacto: evaluación cambio en el barrio

### a. Descriptivos

	Peor	Igual	Mejor	Total	n
Viviendas	15,8	22,3	61,9	100,0	49
Edificios	14,5	27,2	58,3	100,0	49
Espacios públicos (parques, calles, jardines ...)	15,7	33,2	51,1	100,0	49
Conexión con el resto de la ciudad	9,1	37,4	53,5	100,0	49
Desempleo	63,5	32,1	4,5	100,0	48
Situaciones específicas de exclusión social	33,4	38,6	28,0	100,0	49
Inseguridad ciudadana	14,5	49,1	36,4	100,0	47
Problemas de salud	14,3	53,6	32,1	100,0	42
Concentración situaciones exclusión	20,1	52,3	27,6	100,0	47
Servicios y equipamientos bienestar	3,8	39,7	56,5	100,0	49
Actividad comercial	13,1	47,3	39,6	100,0	48
Equipamientos, lugares ocio y tiempo libre	9,1	58,1	32,8	100,0	49
Existencia y articulación del tejido asociativo	10,7	46,2	43,1	100,0	48
Relaciones de convivencia entre residentes	9,3	42,8	47,9	100,0	48
Apego e identidad con el barrio	2,1	49,1	48,9	100,0	49
Reputación e imagen del barrio	11,2	30,9	57,9	100,0	49
	Peor	Igual	Mejor	Total	n
En comparación con el inicio del programa	11,9	5,3	82,8	100,0	49
En comparación con barrios similares	12,1	21,7	66,2	100,0	42
En comparación al conjunto de barrios de la ciudad	52,0	22,0	26,0	100,0	48

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

### Anexo 3. Resultados e impactos: modelos multivariados.

Se incluyen los otros modelos aplicados y que, por tanto, complementan la tabla 18. En concreto, modelos en los que se incluye el contexto y en los que se incluye a la vez contextos y programas.

	Resultados: logro de objetivos				Impactos: cambios en el barrio			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	B	Error típico	B	Error típico	B	Error típico	B	Error típico
(Intersección)	1,97	1,92	<i>3,14</i>	<i>1,84</i>	<b>4,49</b>	<b>1,21</b>	<i>1,96</i>	<i>1,15</i>
ZNTS			<b>1,66</b>	<b>0,72</b>			<b>-1,93</b>	<b>0,47</b>
URB			1,07	1,11			0,45	0,63
Barriada	<i>1,38</i>	<i>0,74</i>	0,36	0,91	<b>-1,31</b>	<b>0,52</b>	-0,46	0,43
C. Hco-Gran Ciudad	0,42	1,02	-0,08	1,03	-0,46	0,48	-0,45	0,47
Retos	-0,30	0,22	<i>-0,38</i>	<i>0,20</i>	-0,15	0,15	-0,05	0,10
Recursos insuficientes	<b>0,21</b>	<b>0,10</b>	0,12	0,10	0,00	0,08	0,09	0,07
Incertidumbre administrativa	-0,06	0,12	0,00	0,11	-0,10	0,07	<b>-0,15</b>	<b>0,06</b>
Adecuación diseño	<i>0,24</i>	<i>0,20</i>	<i>0,32</i>	<i>0,18</i>	0,00	0,16	-0,07	0,17
Movilización	<i>0,25</i>	<i>0,14</i>	0,12	0,14	<b>0,38</b>	<b>0,15</b>	<b>0,50</b>	<b>0,14</b>
Antigüedad	0,13	0,13	0,08	0,14	0,08	0,13	<b>0,26</b>	<b>0,10</b>
Resultados: logro objetivos					0,04	0,12	0,16	0,10
Bondad de ajuste(b)								
Desviación	108,92		96,39		69,03		49,85	
Desviación escalada	<i>50,00</i>		50,00		50,00		50,00	
Chi-cuadrado de Pearson	108,92		96,39		69,03		49,85	
Chi-cuadrado de Pearson escalado	<i>50,00</i>		50,00		50,00		50,00	
Log verosimilitud(a)	-90,41		-87,36		-79,01		-70,87	
Criterio de información de Akaike (AIC)	200,82		198,71		180,02		167,75	
AIC corregido para muestras finitas (AICC)	206,46		207,14		186,97		177,86	
Criterio de información bayesiano (BIC)	219,94		221,66		201,05		192,60	
AIC consistente (CAIC)	229,94		233,66		212,05		205,60	
	41		39		40		38	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta a técnicos*. Proyecto RUCOSA.

La categoría de referencia para la variable Programa es el programa ARB; y para la variable contexto es la categoría Barriadas

**Negrillas:** sigf. para  $p < 0,05$ ; *Cursivas:* sigf. para  $p < 0,10$ .

