

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



Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía (RUCOSA)

Informe 4.2 Regeneración urbana y modelos de gobernanza: Estudio comparado de casos

Centro de Sociología y Políticas Locales

Universidad Pablo de Olavide



Agencia de Obras Públicas 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 4.2 Regeneración urbana y modelos de gobernanza: Estudio comparado de casos

Autores:	Clemente J. Navarro María Jesús Rodríguez
Trabajo de campo y codificación:	Taraceas S. Coop. And. Rafael Moya
Desarrollo sistema de codificación:	María Jesús Rodríguez Clemente J. Navarro Rafael Moya
Análisis de información:	Antonio Echaves Manuel Fernández

© 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, ARB San Martín de Porres, Córdoba (2015). Gloria Rodríguez

Sevilla 30-06-2015

Índice

Introducción	6
1. La gobernanza comunitaria y el desarrollo de los proyectos de regeneración urbana: condiciones de partida y procesos de colaboración	7
2. Diseño de la investigación: estudio comparado de casos	9
2.1. ¿Dónde lo hemos estudiado?: la selección de los casos.....	9
2.2. ¿A quiénes hemos entrevistado?: la selección de los informantes	12
2.3. ¿Qué le hemos preguntado?, ¿cómo lo hemos analizado?.....	14
3. ¿Qué ha pasado en el barrio?: ‘íbamos bien... pero...’	16
4. Pero... ¿cómo ha cambiado el barrio?: mejoras, retos y agentes del cambio	19
4.1. ¿En qué ha mejorado y en que no ha mejorado el barrio?	19
4.2. ¿Quién ha contribuido más a la mejoras?: los agentes del cambio en los barrios.	24
4.3. Procesos de cambio en los barrios: asuntos y actores.....	26
5. La práctica de la colaboración: coaliciones de implementación en el territorio	28
5.1. Los actores: colaboradores y aliados.	28
5.2. Mecanismos para la coordinación: de lo diseñado al trabajo cotidiano.	31
5.3. Los contenidos de la colaboración: la naturaleza del intercambio de recursos.	35
5.4. La agenda de actuación: los problemas y el futuro del barrio.	36
5.5. Modelos de procesos de colaboración: ¿coaliciones o redes de implementación?	38
6. Del ‘modelo’ a los ‘modelos’ de la regeneración urbana: ‘condiciones de partida’ y el desarrollo de ‘estrategias adaptativas’	41
Referencias bibliograficas	45

Introducción.

En informes previos se ha ido describiendo la naturaleza de los proyectos desarrollados, tanto en lo que se refiere al enfoque general de sus respectivos programas, como a las medidas diseñadas en cada caso y el contexto de intervención en el que tratan de aplicarse. También hemos tratado de aportar evidencias de sus efectos en términos de impactos sobre los territorios y sus habitantes. Ahora bien, entre esos dos aspectos tienen lugar diferentes procesos por los que se ejecuta, o si se prefiere, se implementan los proyectos. Algunos aspectos referidos a este asunto los analizamos al considerar las aportaciones que técnicos de los proyectos hacen al respecto, habiendo podido destacar algunos elementos que influyen en los procesos de implementación, el logro e impactos de los proyectos (ver informe 4.1).

Uno de esos aspectos se refiere a los procesos y modelos de gobernanza que parecen desarrollarse en el marco de los proyectos. Para ello analizamos las pautas de colaboración de los equipos técnicos con otros actores. En este informe pretendemos profundizar en este aspecto, pero ahora, ampliando las 'voces' que nos informaran sobre ello.

Para ello hemos realizado un estudio comparado de casos, en el que hemos analizado los procesos de colaboración mediante entrevistas a diferentes actores en ocho barrios en los que se ha desarrollado un proyecto en el marco del programa de las Áreas de Rehabilitación. Esto permitirá conocer qué visión tienen diferentes tipos de actores sobre el desarrollo de este tipo de proyectos, pero también, tener una visión más global de los modelos de gobernanza que se han desarrollado en cada barrio y el papel que en ello han jugado estos proyectos y su principales agentes en los barrios: los equipos técnicos de las Oficinas de Rehabilitación.

En primer lugar, señalamos los objetivos del informe y el marco desde el que se enfrenta el análisis. En segundo lugar presentamos la metodología utilizada. En tercer lugar se presentan los resultados obtenidos. En cuarto y último lugar, resumimos los principales hallazgos y conclusiones.

1. La gobernanza comunitaria y el desarrollo de los proyectos de regeneración urbana: condiciones de partida y procesos de colaboración.

Además de aspectos relativos a procesos administrativos, la implementación de programas públicas dependen de las capacidades institucionales y de otro tipo (profesionales, técnicas, ...) que tienen sus 'agentes de implementación', así como de la medida en la que logran aumentar tales capacidades mediante el establecimiento de procesos de colaboración con otras entidades que poseen recursos que pueden ser necesarios para el desarrollo de su actividades, y en general, reciben el apoyo de los actores del contexto en el que se desarrollan.

Esto supone que los agentes de implementación han de procurar la conformación de una 'coalición de implementación', en donde se integren agentes que, interesados en las iniciativas que pretenden desarrollarse, aporten recursos relevantes para su puesta en marcha. Esto es, un conjunto de aliados en torno a una agenda que conformen procesos y coaliciones de gobernanza (Navarro y Rodríguez-García, 2015).

Esto es especialmente crítico en el caso de los proyectos de regeneración urbana, al menos, por dos razones: su aplicación se desarrolla en contextos territoriales específicos y la implementación, y el posible efecto de sus medidas, suelen estar sometidas al dilema de la co-producción, esto es, necesitan de la colaboración de otros actores y/o de los propios beneficiarios. Tanto el estudio de los programas que venimos analizando, como el análisis del diseño de los proyectos y la información proporcionada por sus equipos técnicos, muestran que están sujetos a ese dilema¹. Por tanto, su desarrollo depende tanto de la colaboración con otras organizaciones que prestan servicios y desarrollan actividades en el mismo territorio, así como de la implicación activa de los residentes (Taylor, 2000).

Analíticamente, esto implica que en el desarrollo de los proyectos deben crear o desplegar estrategias para resolver el dilema de acción colectiva que suponen los procesos de colaboración con otros agentes, y por tanto, incentivar la participación en tales procesos y establecer procedimientos o mecanismos para su desarrollo (Navarro, 2010). Sin duda la interdependencia de recursos y los beneficios esperados de la colaboración son el mecanismo básico que incentiva la resolución de la primera cuestión. Pero para la segunda puede implicar otros mecanismos. Básicamente estos pueden ser de tres tipos: mecanismos de tipos social que pueden ser promovidos por la recurrencia de procesos de interacción, como la confianza o la 'buena' reputación; la existencia de un conjunto de creencias comunes, compartidas, sobre los problemas a abordar y cómo debe hacerse; o la institucionalización de la colaboración mediante la creación de procesos u organismos específicos que condicionan el comportamiento de sus integrantes². Ahora bien, los procesos de colaboración se desarrollan en contextos concretos que, desde una perspectiva analítica, configuran sistemas de interacción específicos delimitados, al menos, por dos componentes. Por un lado, la presencia de distintos actores que poseen recursos, intereses o creencias específicos. Por otro lado, elementos contextuales que configuran estructuras de oportunidades específicas en las que es más o menos probable, o posible, desarrollar determinados cursos de acción. Por tanto, actores situados en determinados sistemas de interacción desarrollarán diferentes 'estrategias adaptativas' (Boudon, 1984).

Esto significa que los agentes de implementación de los proyectos de regeneración urbana, como un actor más, pueden desplegar diferentes estrategias de colaboración en atención al sistema de interacción que configure el contexto en el que se aplica el proyecto. O de otra forma, desarrollarán diferentes estrategias adaptativas que se harán visibles en la forma de diferentes modelos o coaliciones de implementación, tanto por los actores que las conforman, como por la lógica que las gobierna.

¹ Al respecto pueden consultarse los informes 1.2, 1.4 y 4.1, respectivamente.

² Si se quiere, mecanismos de tipo social basados en la interacción; mecanismos basados en creencias y mecanismos basados en el condicionamiento de oportunidades (Hedström, 2005).

Cabría sostener, pues, que los modelos de gobernanza de los proyectos de regeneración variarán en función de los rasgos que adopte el sistema de interacción al ponerse en marcha, a lo que en adelante, denominaremos 'condiciones de partida'. Ahora bien, en tales condiciones también cuenta el diseño del proyecto, sus objetivos y las medidas que se traten de utilizar para lograr cumplirlos. Entre otras cuestiones, las medidas, en virtud los instrumentos (*policy tools*) que despliegan, se diferencian por el grado en que están sujetas al dilema de la co-producción, tal y como vimos al analizar el diseño de los proyectos (Informe 1.4). Por tanto, diferentes medidas, y por agregación, diferentes proyectos configuran también elementos del sistema de interacción, La orientación de los proyectos, en función de quiénes son los beneficiarios, qué intereses y recursos tienen, y el hecho de que se intervenga directamente sobre ellos o sobre su contexto configuran diferentes procesos de interacción (ver informe 1.4). Por ejemplo, es evidente que la actuación es muy diferente si se trata de rehabilitar infraviviendas en un edificio de un propietario privado, instalar un ascensor en una comunidad, desarrollar hábitos para el cuidado de espacio comunes, crear equipamientos colectivos o mejorar el espacio urbano para incentivar la actividad comercial del barrio o atraerla. Los actores, sus intereses y recursos, son diferentes en cada caso y pueden dar lugar a diferentes procesos de colaboración.

Así pues, partiremos de las siguientes ideas. Primera, las 'condiciones de partida', configuradas por el contexto de intervención y el diseño del proyecto, configuran sistemas de interacción específicos. Segunda, los actores desarrollarán diferentes estrategias adaptativas respecto a los procesos de colaboración según la configuración de los sistemas de interacción en los que se aplican los proyectos, esto es, según sus condiciones de partida. Y tercera, estas estrategias adaptativas se podrán evidenciar mediante diferentes modelos de gobernanza a partir de los actores que configuran las coaliciones de implementación y la lógica que las gobierna en cada caso.

A partir de estas ideas nuestro objetivo será analizar cuál es el modelo de gobernanza desarrollado en diferentes contextos. Por tanto, no nos ceñiremos únicamente a los procesos de colaboración que desarrollan los agentes de implementación de proyectos de regeneración, como hemos hecho previamente (informe 4.1) sino que trataremos de analizar cuál es el modelo que se desarrolla en diferentes contextos que suponen diferentes condiciones de partida a partir de las prácticas de colaboración que establecen entre sí diferentes agentes directamente concernidos por los proyectos, tanto sus agentes, como otros relevantes para ello en el barrio. Por tanto, no pretendemos evaluar la implementación de los proyectos en términos administrativos y de gestión, sino indagar sobre las estrategias que se desarrollan en diferentes contextos para enfrentar el dilema de acción colectiva que implica la gobernanza comunitaria.

2. Diseño de la investigación: estudio comparado de casos.

El análisis de la encuesta realizada entre los técnicos responsables de proyectos de regeneración urbana ha permitido obtener una visión extensiva de los rasgos que hemos ido mencionando más arriba: las condiciones de partida del barrio, el carácter de los proyectos de actuación, algunos aspectos del proceso de implementación, incluido las coaliciones formadas, y la evaluación del logro e impactos alcanzados. De ahí hemos derivado algunas conclusiones sobre el desarrollo y resultados de los proyectos (ver Informe 4.1).

Aquí pretendemos analizar estas cuestiones de una forma más detallada y aportando la perspectiva de otros actores relevantes para el proceso de colaboración que tienen lugar durante la implementación de los proyectos. Para ello hemos empleado como estrategia metodológica el estudio comparado de casos, siendo éstos diferentes proyectos del programa ARB. Hemos recabado información sobre el trabajo desarrollado en cada uno de ellos, realizando algunas visitas, recogiendo material documental y, especialmente, se han realizado entrevistas a informantes que representan a cada uno de los sectores relevantes para los procesos que pretendemos analizar.

Como es sabido, el desarrollo de estudios de caso en el análisis de políticas públicas permite analizar de forma detallada qué procesos caracterizan el desarrollo de una política en un contexto específico. Plantear un análisis comparado añade la posibilidad de establecer diferencias y similitudes en atención a los rasgos por los que son elegidos los casos. Esto es, el análisis conjunto de varios casos puede permitir señalar qué combinaciones específicas de elementos, que definen tipos de casos, dan lugar a diferentes resultados, como también qué aspectos son comunes o más generalizables (Yin, 1981). Por tanto, es importante considerar la muestra de los casos que pretenden estudiarse en atención a los rasgos del programa y proyectos objeto de análisis, pues, tal y como hemos indicado anteriormente, son dos elementos relevantes que influyen en la ejecución del proyecto.

Pero, además, dado que las políticas públicas, en general, y los proyectos de regeneración urbana, en particular, suponen el desarrollo de procesos de colaboración entre diferentes actores, las capacidades y visiones de éstos pueden ser un factor que explique su desarrollo y logros. O de otra forma, pueden darse diferentes procesos y coaliciones de implementación no sólo por existir diferentes condiciones de partida, sino porque los actores llamados a participar e integrarlas tienen diferentes visiones, capacidades y estrategias al respecto. De esto se deriva la importancia de incorporar la visión de estos actores en el proceso de análisis del desarrollo de los proyectos (Ritchie y Spencer, 1994).

En atención a estos aspectos, hemos planteado una metodología de estudio comparado de casos realizando en cada uno de ellos entrevistas a diferentes tipos de actores que pueden intervenir, e influir, en el desarrollo de los proyectos. A continuación se detalla la muestra de casos e informantes, así como los temas que serán objeto de análisis y las estrategias utilizadas para ello.

2.1. ¿Dónde lo hemos estudiado?: la selección de los casos.

Se han seleccionado un total de 8 casos atendiendo para ello, fundamentalmente, a tres criterios. Por un lado, el contexto de intervención (tipo de barrio), pues supone un elemento relevante respecto a las condiciones de partida y el diseño de los proyectos (ver Informes 1.3 y 1.4). Por otro lado, la existencia de superposición con otros programas, para poder analizar los procesos de colaboración con ellos. Y por último, se ha considerado la inclusión de proyectos que tengan cierta antigüedad. De entre los proyectos que se ajustaban a estas condiciones, los finalmente elegidos han sido los siguientes: cascos históricos de Alcalá de los Gazules y Montoro, Casco Norte en Sevilla, Pópulo-Santa María en el casco histórico de Cádiz, La Chanca-Pescadería en Almería, San Martín de Porres en Córdoba, Polígono Sur en Sevilla y

Almanjáyar en Granada³. Algunos rasgos de sus respectivas ‘condiciones de partida’ aparecen en la tabla 1.

Respecto al diseño puede apreciarse que los casos se diferencian por la extensión del área de actuación y la diversidad de las medidas que se desarrollan. Respecto al primer asunto, hemos tomado el indicador del número de viviendas que existían en el barrio en el año 2001, y puede apreciarse que destacan los centros históricos de las grandes ciudades (unas 20 mil viviendas incluidas en el área del proyecto del Casco Norte y unas 17 mil en la del Pópulo-Santa María). A estas le siguen las barriadas, pero en particular, los caso de Almanjáyar y Polígono Sur (unas 8 mil y 11 mil viviendas, respectivamente). En cambio, en los casos de La Chanca y de San Martín de Porres el número es mucho menor (unas 3 mil), muy cerca de los cascos históricos de las ciudades medias (unas 2 mil en Alcalá de los Gazules y unas 3500 en Montoro).

Si se atiende al peso que tienen los distintos programas que pueden desarrollarse en el marco de las Áreas de Rehabilitación sobre el presupuesto total del proyecto en cada caso, puede apreciarse que en los centros históricos de las ciudades medias la intervención se centra en el alquiler y venta de vivienda pública, a los que se acerca el caso de la Chanca, aunque este destaque en cuanto al programa de urbanización. En los cascos históricos de las grandes ciudades, aunque también bastante presente la vivienda en venta y alquiler, su rasgo diferencial es el peso de las actuaciones orientadas a erradicar la infravivienda. Entre las barriadas cabe destacar que el caso de San Martín de Porres se diferencia de las otras porque sus actuaciones se centran exclusivamente en la rehabilitación de edificios. En el caso de Polígono Sur se combinan la venta y el alquiler, con las ayudas para rehabilitar viviendas (rehabilitación autonómica), la infravivienda y, con menor peso, tareas de urbanización. Por último, el caso de Almanjáyar destaca por la importancia del programa orientado al mantenimiento del Parque Público de Viviendas.

Tabla 1. Condiciones de partida de los casos seleccionados

	Centro Histórico Ciudad Media (CH- CM)		Centro Histórico Gran Ciudad			Barriada			
	Alcalá Gazules	Montoro	Casco Norte	Pópulo- Santa María	Chanca Pescadería	San Martín Porres	Almanjáyar	Polígono Sur	
	Edificios mal estado (%)	3,7	1,6	5,4	22,6	4,6	3,9	16,2	11,5
Problemas barrio (media)	1,3	2,2	2,9	2,1	3,0	3,5	3,0	3,0	
Severidad CV (0-100)	55,9	51,1	15,1	46,7	60,5	69,1	56,7	57,8	
Diseño	Nº viviendas (miles)	1,9	3,4	20,6	17,7	2,8	2,7	7,7	11,1
	Venta y alquiler	77	77	38	51	68	0	0	66
	Infravivienda	8	8	28	23	2	0	0	12
	Reh. Autonómica	10	10	7	12	4	0	3	15
	Reh. Singular	0	0	24	7	3	0	1	1
	Reh. Edificios	0	0	2	1	0	100	59	0
	Parque Público	0	0	0	0	2	0	36	0
	Urbanización	5	5	1	5	21	0	0	6
	Superposición	No	No	No	URBAN	ZNTS	ZNTS	ZNTS	ZNTS+URBAN
	Habitar 2.0	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si

Fuentes: Contexto: Censo de Población y Vivienda (2001); Diseño: Consejería de Fomento y Vivienda.

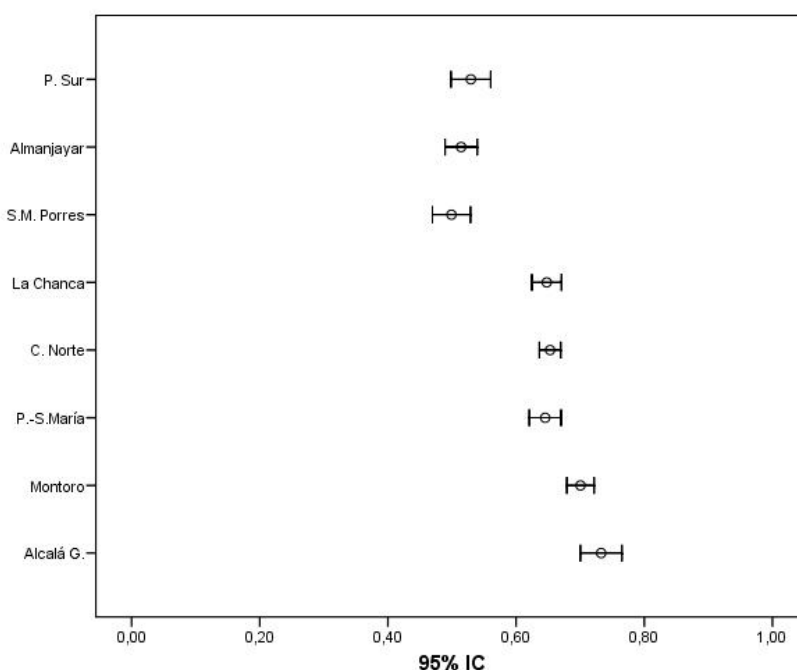
Una visión de conjunto mostraría que, en su diseño, los casos se diferencian por su amplitud y diversidad. En los centros históricos de las grandes ciudades y en dos barriadas, Almanjáyar y Polígono Sur, cabe hablar de proyectos amplios, extensos y bastante diversos. En cambio en los centros históricos

³ Los indicadores contenidos en la tabla se han analizado para todos los proyectos en el informe 1.3. Para más detalles se puede consultar la Catálogo de Proyectos en la web del proyecto RUCOSA

de las ciudades medias, así como en los casos de La Chanca, y especialmente San Martín de Porres, cabe hablar de ‘diseños restringidos’, menos extensos y diversos en cuanto a los tipos de actuaciones. Así pues, cabría señalar que tenemos dos modalidades o ‘tipos-ideales’ de proyectos. A ello debe añadirse que, por lo general, en los proyectos de las grandes ciudades, y en particular, en las barriadas, existe superposición con otros programas, habiendo desarrollado asimismo el proyecto Habitar 2.0, orientado a fomentar la el espacio físico y la calidad de vida en los barrios mediante la participación de la ciudadanía⁴.

Esos dos últimos rasgos del diseño parecen responder, al menos en parte, a las diferencias que existen entre los barrios como contextos económicos sociales y culturales, la ampliación de la intervención en contextos que presentan más y/o diversos retos a enfrentar. Así, si atendemos a los rasgos del contexto puede apreciarse claramente que el indicador de severidad en las condiciones de vida, que tienen en cuenta los niveles de formación académica, desempleo y tamaño de viviendas, alcanza los niveles más bajos en los centros históricos de las ciudades medias, a los que le siguen los de las grandes ciudades, alcanzando los niveles más altos en las barriadas. Respecto al porcentaje de edificios en mal estado también sobresalen las barridas, y en particular, Polígono Sur y Almanjáyay; aunque sobre todos los casos destaca el caso gaditano. En estas también es mayor el número medio de problemas existente en el barrio según sus residentes. A este podemos, unir, por ejemplo, el nivel de cohesión social existente en los barrios a partir de la encuesta realizada entre una muestra de su residentes, en donde le preguntamos sobre el clima de confianza entre vecinos y el hecho de compartir ideas y valores⁵. Tal y como puede apreciarse en el gráfico 1, los centros históricos se diferencian claramente de las barriada. Ahora bien, con la salvedad de La Chaca, que se acerca a los mismos niveles que los centros históricos.

Gráfico 1. Cohesión social en los barrios según sus residentes.



Fuente: ERUCOSA 2015 (encuesta en barrios del proyecto RUCOSA)

Así pues, parecen existir, al menos, dos situaciones bastante claras respecto a la situación social en los barrios. Si lo consideramos conjuntamente con los rasgos referidos al diseño de los proyectos, cabría

⁴ Pueden consultarse detalles en http://www.laciudadviva.org/03_actividades/congconf/congresos/Habitar2.0/index.html.

⁵ Más detalles sobre esta escala pueden consultarse en el informe 3. En los barrios de las grandes ciudades se han realizado, al menos, 150 entrevistas en tres secciones censales en cada uno de ellos, y en las ciudades medias, 90 entrevistas repartidas en dos secciones censales.

diferenciar cuatro grandes tipos en cuanto a sus condiciones de partida, tal y como se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Condiciones de partida de los proyectos de regeneración urbana: tipos.

		Diseño	
		Acotado	Amplio
Contexto	Menos vulnerabilidad	<i>CH-CM</i> Alcalá de los Gazules Montoro	<i>CH-GC</i> Casco Norte Pópulo-Santa María
	Más vulnerabilidad	<i>Barriadas</i> La Chanca San Martín de Porres	<i>Barriadas</i> Polígono Sur Almanjáyar

Es cierto que tanto en lo referido al contexto como al diseño de los proyectos podrían describirse más diferencias. Incluso hacer de cada uno de ellos un caso único. No obstante, las diferencias existentes, junto a las similitudes, permite definirlos como casos que representan de forma adecuada esos cuatro tipos. Aún más, desde la perspectiva analítica que estamos desarrollando, cada uno de ellos configura un sistema de interacción específico en atención a los problemas presentes, la forma en que tratan de enfrentarse mediante los proyectos, pero también, por los actores que pueden ser más o menos relevantes en cada uno de ellos. Como, por ejemplo, la presencia de actores orientados a la promoción de la actividad económica, en general, y la promoción inmobiliaria, en particular, en los centros históricos, y en especial, de las grandes ciudades; lo que no cabe esperar que suceda en las barriadas. O también, la diferencia en los procesos de relación con los beneficiarios de las medidas en atención a sus niveles de vulnerabilidad, pero también, según el tipo de medidas que se desarrollen. No es lo mismo la venta y alquiler de vivienda pública que las labores de rehabilitación y mantenimiento del parque público de viviendas; y aún menos, si en el último caso suele tratarse, como en los casos que estudiaremos, de colectivos sujetos a intensos procesos de vulnerabilidad socioeconómica. Nuestra idea es que los agentes que actúan en cada contexto a través de procesos de regeneración urbana, y la Oficina de Rehabilitación entre ellos, desarrollarán estrategias adaptativas para garantizar, o al menos, desarrollar procesos de colaboración diferentes en atención a diferentes sistemas de interacción; dando cuenta así de diferentes modelos de gobernanza comunitaria en los barrios.

2.2. ¿A quiénes hemos entrevistado?: la selección de los informantes

En cada uno de los casos se han realizado entrevistas entre informantes cualificados representativos de diferentes perfiles que suelen ser comunes en la vida de los barrios, habiendo utilizado para ello una guía de entrevista. Además se ha revisado documentación sobre el proyecto y el barrio, habiendo realizado alguna visita por parte del equipo de investigación. En concreto, respecto a las entrevistas, se han tomado dos grandes tipos de informantes: entidades y residentes; de manera que pueda tenerse la visión de dos principales actores implicados en los cambios del barrio y la implementación de los proyectos.

En principio, se diseñó una muestra de unas 16 entrevistas en cada caso. Respecto a las entidades se planificaron ocho entrevistas, tratando de escoger informantes de cada uno de los sectores característico del barrio, tanto miembros de los equipos técnicos de los servicios más comunes en los barrios y relevantes respecto a la comunidad (la Oficina de Rehabilitación, los Servicios Sociales, el Colegio y el Centro de Salud), como entre los agentes de la sociedad civil, esto es, representantes de asociaciones, tanto vecinales (asociación de vecinos y comunidad de vecinos), alguna asociación orientadas a la prestación de servicios de bienestar, y de comerciantes. En los barrios donde existían, también se ha entrevistado a algún responsable o técnico del proyecto URBANA o un representante de un órgano de coordinación entre programas formalmente establecido; en concreto, el Comisionado de Polígono Sur, pues en los otros casos no existe este tipo de organismo.

Tabla 3. Entidades: perfiles para realización de entrevistas.

Técnicos de servicios	Asociaciones
Oficina de Rehabilitación Urbana	Asociación de Vecinos
Unidad de Trabajo Social del barrio (UTS)	Comunidad de vecinos bloque rehabilitado
Colegio situado en el barrio	Asociación de servicios (Caritas o similar)
Centro Salud situado en el barrio	Asociación de Comerciantes
Responsable programa URBANA (donde exista este programa)	
Órgano de gestión/coordinación entre programas (sólo si existe formalmente)	

Fuente: Elaboración propia Proyecto Rucosa

En cuanto a los residentes, se han considerado dos criterios para su selección: el tiempo que llevan residiendo en el área y si han sido beneficiarios de algunas de las medidas del proyecto ARB. El primer criterio considera el grado de exposición al contexto que supone el barrio y el cambio habido en el mismo. El segundo considera la exposición a los proyectos, y por tanto, tener a visión de aquellos que han mantenido un contacto más directo con éstos. En principio se diseñó la muestra para que entre estos últimos se entrevistara a beneficiarios de tres tipos de medidas, aunque ello depende de las medidas que se desarrollan en el marco de cada proyecto. En concreto, las consideradas fueron las siguientes: infravivienda, rehabilitación de viviendas o edificios y acceso a la vivienda pública. Los usuarios han sido contactados a través de técnicos de las Oficinas de Rehabilitación en cada caso⁶. En concreto, los perfiles de entrevistas planificadas se muestran en la tabla 4. En todo caso se ha tratado de elegir a familias nucleares cuyos responsables fuesen jóvenes-adultos (34-45 años) con hijos, y en menor medida, jóvenes y personas mayores, tratando así de evitar posibles diferencias derivadas de estos rasgos. Evidentemente, estos perfiles se han debido adaptar a las características del barrio y el contenido específico de los proyectos de intervención.

Tabla 4. Residentes: perfiles para realización de entrevistas.

Tipo beneficiario	Tiempo viviendo en el barrio		Total
	Nuevo residente: Desde hace menos de 2-3 años	Antiguo residente: Desde al menos 10 años	
No beneficiario		2	2
Vivienda pública	2		2
Infravivienda		2	2
Rehabilitación		2	2
Total	6	6	8

Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

La distribución de la muestra según los criterios de selección establecidos ha sido la que se muestra en la tabla 5. Puede apreciarse que finalmente se han hecho más entrevistas en las grandes ciudades, y en particular, en algunas barriadas. Esto se ha debido, por un lado, a que en los centros históricos, especialmente de las ciudades pequeñas, ha sido muy difícil contactar con 'nuevos residentes' o algunos de los sectores delimitados para las entidades asociativas; pero también porque es en las barriadas en donde existen un mayor grado de superposición entre programas, habiendo entrevistado a un mayor número de técnicos. En su conjunto, la muestra permite ofrecer la visión que tienen técnicos, entidades asociativas y residentes de diferente tipo sobre los aspectos que nos interesa analizar, considerando, además, posibles diferencias según el tipo de contexto en el que se desarrolla la intervención.

⁶ Queremos aprovechar para agradecer a los directores/as de las Oficinas de Rehabilitación y/o técnicos que nos han ayudado en el desarrollo del trabajo de campo, así como en las visitas que hemos realizado. La contactación con las personas entrevistadas y el trabajo de campo fue realizado por Taraceas S. Coop. And durante el mes de mayo y junio de 2014. Rafael Moya, integrante del equipo de investigación, realizó el trabajo de campo en Polígono Sur. Las visitas a los casos fueron realizadas por María J. Rodríguez y Clemente J. Navarro.

Tabla 5. Entrevistas realizadas

		Centro Histórico Ciudad Media	Centro Histórico Gran Ciudad	Barriada Gran Ciudad	Total
Entidades	Técnicos	8	9	20	37
	Asociaciones	6	8	14	28
	Total	14	17	34	65
Residentes	Nuevo: no beneficiario	2	5	6	13
	Antiguo: no beneficiario	6	4	10	20
	Antiguo: rehabilitación	7	2	9	18
	Antiguo: infravivienda	3	5	6	14
	Total	18	16	32	66
Total		32	33	66	131

Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

2.3. ¿Qué le hemos preguntado?, ¿cómo lo hemos analizado?

En atención a los objetivos propuestos hemos tratado que en su desarrollo se abordasen, principalmente, dos asuntos:

- La trayectoria de cambio en el barrio: mejoras habidas en los últimos diez años, diagnóstico de la situación actual y prospectiva para el futuro.
- Los procesos de colaboración: actores con los que suele colaborar, mecanismos que se utilizan para ello y los recursos que se intercambian durante tales procesos.

Una vez recabada toda la información, las entrevistas han sido codificadas mediante Atlas*ti en atención a los temas principales que pretendían analizarse. En concreto, para cada uno de los temas incluidos en las entrevistas se han ido definiendo códigos, los cuales se han ido ampliando en la medida en que han ido apareciendo temas o aspectos específicos de éstos durante el análisis de las entrevistas⁷. De esta forma, hemos elaborado un sistema de clasificación similar para todos los casos que permitirá analizarlos de forma comparativa (Kuckartz, 1995).

Dado que nuestro objetivo es analizar los procesos de colaboración que se desarrollan en cada caso hemos aplicado análisis de contenido a la información codificada, aplicando procesos de reducción de información desde los códigos más detallados hasta la generación de categorías más amplia..... Posteriormente, hemos visto la distribución de ésta en cada caso. Por tanto, en nuestros análisis trataremos de identificar categorías o patrones comunes a todos los casos (o más llanamente, la categoría modal). Más concretamente, indicaremos que una categoría es característica de un caso si es mayoritaria, y por tanto, es una pauta común entre todos o la gran mayoría de los entrevistados. Distinguiremos diferencias o 'variaciones' cuando en alguno caso aparezcan otras categorías diferentes a la de la pauta más común, si se quiere, de la pauta modal para el conjunto de los casos.

Ahora bien, en los análisis también hemos indagado sobre la existencia –o no- de diferencias según los tipos de informantes para conocer si tienen diferentes visiones en función de la relación con los proyectos, sus intereses o recursos: si se quiere, su 'lugar' en el sistema de interacción que supone cada

⁷ El plan de codificación diseñado por el equipo de investigación fue aplicado por Taraceas S.Coop. And., con quien se discutió previamente e introdujo mejoras durante su aplicación, esto ha permitido mejorar el sistema propuesto inicialmente.

caso. Por tanto, los análisis permitirán tener una visión global de los aspectos analizados, así como las diferencias entre los casos, y de ser así, entre diferentes tipos de informantes⁸.

El objeto de estos análisis se orienta a proponer algunas tesis de índole exploratorio sobre aquellos mecanismos que parecen ligar ciertos contextos de partida con ciertos modelos de gobernanza y la evaluación que los actores involucrados hacen de sus resultados e impactos. Por tanto, como en cualquier estudio comparado de casos los hallazgos sobre los procesos de gobernanza tendrán validez para los analizados y aquellos otros que sean semejantes, que supongan el mismo sistema de interacción en función de las condiciones de partida (George, y Bennet, 2005).

⁸ Antonio Echaves ha realizado el análisis descriptivo de las categorías, previa sistematización de categorías originales por parte de Clemente J. Navarro y María J. Rodríguez, quienes han realizado los análisis que se reflejan en el texto. Manuel Fernández ha realizado el análisis de las citas que se incluyen en el texto.

3. ¿Qué ha pasado en el barrio?: ‘íbamos bien... pero...’

Entre los informantes es raro que no se destaque la existencia de mejoras en los barrios en la última década. Esto no implica que señalen que se ha producido un cambio radical en los barrios, y como veremos más adelante, se identifican mejoras en diferentes aspectos, así como también aspectos a mejorar; con algunas diferencias según quién las señale y de qué lugar se trate. Pero, en general, consideran que, al mirar atrás, el barrio está ‘algo mejor’, que ‘ha ido a mejor’⁹.

‘- El barrio ha cambiado físicamente. De hecho, los planes de rehabilitación le han dado un cambio. El barrio tenía mucha infravivienda, viviendas-cueva. No teníamos lo que es chabolismo, pero sí infravivienda, muchísimo. Y, de hecho, eso ha cambiado’

Técnico. Barriada

‘- Era un barrio de, lo que conté antes ¿no? "¡No pases por ahí nunca!" Y no pasé durante unos diez años. Un barrio que se caía, estaba sucio, derruido, había muchísima droga. Muchísima droga. Y no te atrevía a pasar por ahí. Pero llega un momento en que empiezan las rehabilitaciones. Y el agente, evidentemente, cuando ven algo que es positivo para ellos, que sus casas están en condiciones, que está entrando otra forma de vida y demás, parece que se va movilizándolo. Y empiezan a hacer un poquito los mismos vecinos patrullas de barrio contra los camellos. Aquí ha habido, madre mía... Empiezan a hacer patrullas de barrio, y ellos mismos han conseguido, no te digo erradicar, pero sí que sea un barrio casi turístico’

Técnico. Casco Antiguo

‘- El barrio ha cambiado en el aspecto de que antes había más delincuencia, la droga... Ahora no se ven esos rollos. Ahora el que está con ese mundo es porque quiere. Y no se ven los enganchaos como antes, *pa arriba y pa abajo*... Más tranquilo. Ya no tenemos eso que estábamos antes, ay que ver, ese tío, te abre la puerta y se mete... Desde que empezaron a rehabilitar los pisos ya no se ve.’

Usuario. Barriada

Ahora bien, esta visión contrasta con el diagnóstico de la situación actual en los barrios y con las perspectivas de futuro que los entrevistados aprecian. En general, el discurso más extendido se articula en torno a una visión bastante pesimista de la situación actual y una visión poca esperanzadora sobre el futuro; algo así como: la situación del barrio no es buena y, seguramente, seguirá igual o incluso irá a peor.

No obstante, existen diferencias según el tipo de informante y el contexto de intervención (tabla 6). Respecto al primer asunto quienes tienen una visión menos pesimista son los técnicos. No se trata de que nos hayan indicado que la situación actual del barrio sea buena y que mejorará claramente en el futuro, pero en comparación con los residentes, y en especial, con las asociaciones, su discurso denota ‘ciertas posibilidades’ de futuro para los barrios porque estos cuentan con algunos recursos para ello, como el trabajo hecho o ciertos rasgos de los barrios (patrimonio, la implicación cívica,...). Los residentes tienden a juzgar la situación actual del barrio como problemática, aunque en la visión de futuro hay diferencias según hayan sido beneficiarios de alguna medida del programa ARB o no: los primeros tienen una visión más esperanzadora, los segundos, algo más pesimista o resignada. Si estos últimos creen que el barrio seguirá igual o incluso irá a peor, y dependerá de los cambios que se produzcan fuera, en el contexto más general, entre los primeros la proyección de futuro es que el barrio estará igual o algo mejor; al menos, no estará peor de lo que está actualmente; sobre todo, porque han visto, y vivido, procesos de mejora en su calidad de vida o del barrio en su conjunto. En cambio, los representantes de las asociaciones son quienes tienen una visión más crítica y pesimista sobre la situación y el futuro del barrio: no sólo está bastante mal, sino que, además, irá a peor porque a la falta de atención que se produce normalmente, se añade ahora la ‘retirada’ de los servicios públicos.

⁹ Incluiremos algunas citas de las entrevistas con fines ilustrativos. Indicaremos el tipo de informante y el contexto, pero sin más detalles para preservar el anonimato de las personas entrevistadas. Asimismo, eliminaremos de las citas texto que puedan identificarlo.

La visión menos pesimista en razón de las potencialidades que existen en el barrio está más extendida en los centros históricos de las grandes ciudades. La visión más esperanzadora se da en dos barriadas: San Martín de Porres y La Chanca. La visión ‘resignada’ se da entre informantes de los centros históricos de las ciudades medias. Mientras que la visión más pesimista está más extendida en Polígono Sur, y especialmente en Almanjáy. Aunque en ambos casos es común considerara que la situación del barrio es mala, en Polígono Sur también aparece un discurso más ‘esperanzador’: aunque el barrio está mal, quizás pueda mejorar en el futuro.

Tabla 6. La trayectoria del barrio: visiones sobre el barrio y sus posibilidades de futuro

Discurso	¿Se han dado mejoras?	Situación actual	Proyección de futuro	Tiende a predominar entre	
				Informantes	Contextos
Potencialidades (tenemos Posibilidades')	Si	Podría estar mejor	Algo mejor	Técnicos	Casco Norte Pópulo-S. María
Esperanzador (quizás podamos hacerlo)		Mala	Igual o mejor	Residentes beneficiarios ARB	La Chanca S.M. Porres
Resignación (a ver si cambia la cosa)		Mala	Igual o peor	Residentes no beneficiarios ARB	Alcalá G. Montoro Polígono Sur
Pesimista (esto irá a peor)		Muy mala	Peor	Asociaciones	Almanjáy

Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Así pues, a pesar de existir una visión generaliza de que han existido mejoras en los barrios, el diagnóstico para el futuro es, en general, poco esperanzador. En cierta medida, en el discurso de los entrevistado aparece una visión que remite a la idea de ‘oportunidades quebradas’, de un ‘parón’ en las trayectorias de los barrios que apuntaban a mejoras progresivas en los centros históricos y cierta convergencia respecto a otros barrios en las barridas. Tal y como nos señaló un residente de uno de las barriadas que hemos visitado:

“-El barrio, el barrio está bien, está bien,... lo que pasa es que ha pasado lo que ha pasado...
 -¿Y qué ha pasado en el barrio?
 -¡Pues que va a pasar!,... que la gente no tienen donde trabajar. Antes, por la mañana, esta parada [*de autobuses*]/tenía unas colas que no veas, si, de gente para ir a trabajar. Ahora, ya ves, nadie.
 -Vamos, preguntaba por si había pasado algo en el barrio, como lo has dicho así...
 -No. No ha pasado nada raro,... que la gente no tiene trabajo. Antes se iban a otros barrios, ahora las parejas jóvenes se vuelven aquí, a casa de sus padres”.

Residente. Barriada

Se trata de un tema común en todas las entrevistas. De hecho, no fue un tema que sugiriésemos en las entrevistas, para así no centrar en este asunto su desarrollo, pero está bastante presente en ellas, sin que existan muchas diferencias al respecto según diferentes informantes o contextos. En todo caso, las menciones explícitas a ‘la crisis’ como causa de lo que ‘ha pasado en el barrio’ o incluso en la marcha de los servicios está más presente entre los técnicos y, especialmente, las asociaciones, que entre los residentes. Estos no elaboran una discurso específico sobre ‘la crisis’, su referencia es implícita a través del ‘problema del empleo’. En cualquier caso, se trata de la razón principal que explica la sensación de ‘oportunidades perdidas’, de ruptura de una trayectoria de mejoras que se ven, permanecen, en la dimensión física del barrio (las viviendas, los edificios, el entorno), pero que han dejado de estar presente respecto a aspectos relacionados con los procesos de inclusión social, ya sea porque ‘la cosa se han parado’, ya sea porque se han recrudecido los problemas que había antes.

'...se vive mejor ahora porque imagínate porque estamos de bien, si no hubiera sido por la crisis que tenemos, fíjate yo sin trabajo, sin marido, tengo un montón de niños a mi cargo y todos parados, imagínate.'

Usuario. Barriada

'Hombre, pues a peor, los últimos, desde 2007 bastante a peor porque se ha notado la crisis totalmente, los que estaban trabajando han dejado de trabajar, los chavales medio que, que se habían conseguido incorporar gracias a las escuelas de taller y gracias a lo que nos había movido a las asociaciones pues directamente ese tipo de personas se han quedado desempleadas desde 2007, 2008, en 2009 ya habían agotado totalmente su paro. Así que ha ido bastante a peor, hombre se ha invertido mucho en el barrio también, en el arreglo de pisos, en subvenciones pero, yo qué sé, ha habido nuevas infraestructuras que se han creado como la piscina, se ha arreglado el campo de fútbol artificial bueno si ha habido pero que mucho dinero ha desaparecido y yo qué sé.'

. Residente. Barriada

'- ¿Cómo te imaginas el barrio dentro de 10 años?

- Yo me lo imagino siempre mucho mejor que ahora, porque entiendo que todos los esfuerzos que se hacen a todos los niveles siempre el objetivo siempre es mejorar, y yo pienso que estará mejor, porque puede haber más dotación de recursos, aunque ahora estamos en crisis porque ahora mismo... habrá que salir de la crisis para que se siga invirtiendo en proyectos sociales sobre todo, y obras públicas y proyectos que repercutan en una mejora de la calidad de vida de la población, aunque ahora eso con el tema de la crisis está un poquito más dejado...'

Técnico. Casco Histórico

4. Pero,... ¿cómo ha cambiado el barrio?: mejoras, retos y agentes del cambio.

Tal y como hemos indicado, a pesar del diagnóstico general y el pesimismo respecto al futuro, lo cierto es que al preguntar cómo ha cambiado el barrio en los últimos diez años las personas entrevistadas señalan que han existido mejoras en el barrio; aunque también, algunas asuntos en los que quedarían tareas por hacer. ¿Cuáles son? Pero, también, ¿quiénes han sido los actores principales del cambio en el barrio?

Atendiendo a estas dos cuestiones es posible conocer qué perspectiva evaluativa tienen los diferentes informantes en diferentes contextos sobre el 'modelo o trayectoria de cambio' que se ha producido en los últimos diez años, durante el periodo en el que se han desarrollado los proyectos del programa de Áreas de Rehabilitación (ARB). No permite conocer con precisión el impacto de este programa, sino la visión que los distintos actores tienen al comparar el barrio con el pasado, pudiendo conocer qué grado de centralidad tienen las actividades desarrolladas por tales programas en sus apreciaciones evaluativas.

4.1. ¿En qué ha mejorado y en que no ha mejorado el barrio?

Para el conjunto de las personas entrevistadas la habitabilidad y el entorno urbano aparecen como aspectos que han mejorado en el barrio. Se destaca la mejora de las condiciones de la vivienda, del estado de los edificios y del espacio público, la urbanización de los barrios, la creación de espacio públicos (plazas, jardines,...), o incluso la mejora de la presencia institucional a través de nuevos centros para prestar servicios. Es cierto que se destacan aspectos concretos algo diferentes en atención a las actividades y medidas desarrolladas en cada barrio, como el acceso a la vivienda en las ciudades medias, la mejora de la infravivienda en los casos históricos o el estado de los edificios en el parque público de viviendas (en las barriadas). Pero no supone la existencia de grandes diferencias respecto al área de mejora que más claramente, o si se prefiere, mayoritariamente, señalan los informantes. Cuando menos, se trata de un aspecto sobre el que existe un amplio consenso entre informantes y para diferentes contextos.

'No sé. De alguna manera, para mí sí ha sido positivo. Bueno, mi casa, mi cocina y cuarto de baño estaban arreglados, no lo han arreglado. Pero el tema de las tuberías... Hay gente que le ha venido bien, porque tenía el piso destrozado. No había hecho nada en los 20 o 25 años que llevábamos aquí. Si les ha supuesto una mejora. A mí, el bloque sí. El bloque está mejor, tenemos nuestro ascensor, que no lo teníamos. Tenemos nuestros taquí-motos para meter las motos, pero que los alrededores...'

Usuario. Barriada

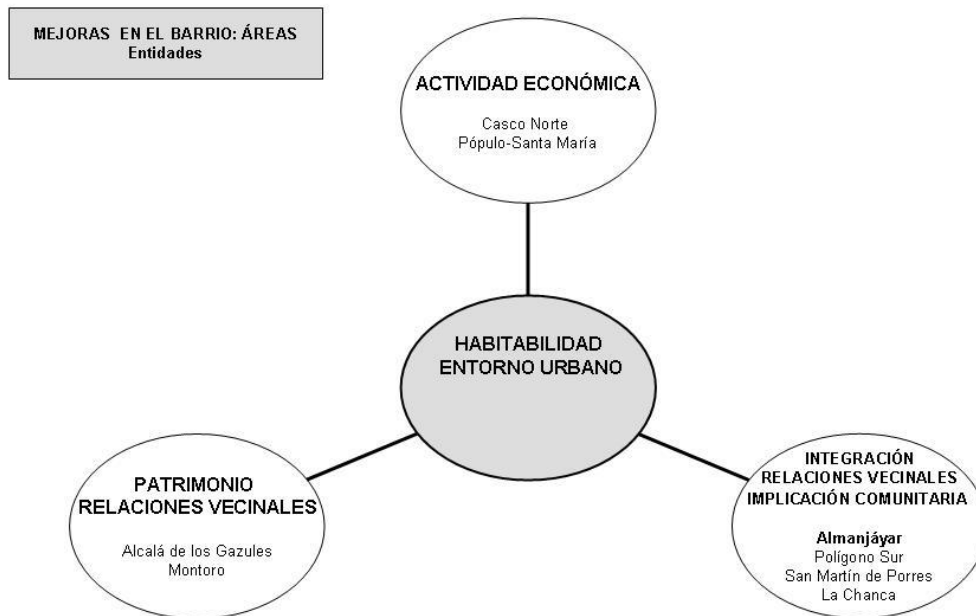
'Antes de la rehabilitación, hombre, las barreras físicas han existido y seguirán existiendo, porque el río no lo vamos a quitar... Y hombre, las comunicaciones también han mejorado, hay más líneas de autobuses... Lo que pasa es que el deterioro que existía a primera vista no es el que existe ahora. Ahora lo ves los edificios por fuera y qué bien están ¿no?'

Usuario. Barriada

Más bien, aparecen algunos temas o áreas de mejora que dan cuenta de ciertas diferencias según el contexto y los informantes. En concreto, respecto al primer criterio, cabría referirse a tres pautas o variaciones. En uno de ellos se destaca la mejora en las relaciones vecinales, lo que aparece en Alcalá de los Gazules y Montoro, destacándose también en este último caso mejoras respecto al patrimonio. En los casos de Pópulo-Santa María y Casco Norte, algunos informantes destacan ciertas mejoras en la actividad económica, principalmente de carácter comercial, aunque en el segundo también se mencionan mejoras relacionadas con la vida comunitaria (relaciones vecinales e implicación cívica).

Gráfico 2. ¿En qué ha mejorado el barrio?

Entidades: técnicos y asociaciones



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Por último, cabe referirse a las barriadas, donde se destaca, especialmente, la mejora de la integración social, lo que suele unirse a mejoras en las relaciones vecinales y la implicación de la ciudadanía; aunque esto último sea mucho menos visible en el caso de La Chanca. También es destacable que en Almanjáyar la integración social sea un área de mejora que se destaque, sea más común, que la habitabilidad

‘De estar despoblado, por ejemplo, a también hay que tener en cuenta que el ayuntamiento simultáneamente al programa de rehabilitación ha llevado un programa de renovación urbana bastante interesante, con arreglos de las calles, pavimentación, mobiliario urbano, papeleras, intentar colocar nuevos usos en el edificio histórico, como por ejemplo meter, haber metido allí la oficina de rehabilitación...Eso también ha llevado a que se hayan abierto comercios por ejemplo, que era algo que el casco estaba languideciendo. Por ejemplo, en la plaza Alta antes no había un mal bar...Hoy hay dos bares. Eso le ha dado vida, pues claro, al existir población viviendo en el casco histórico ha supuesto también que desde el punto de vista económico sea atractivo para generar actividad. En ese sentido, ya no es el casco de hace diez años’.

Técnico. Casco Histórico

‘En la línea principal, la iniciaron en el año 2002, 2003, por principios de los años 2000, era la regularización de las viviendas, abrir las calles... Porque esto estaba muy cerrado, había muchos problemas de drogadicción, de venta de drogas, que sigue habiéndolos, porque la calle (nombre de la calle) tiene bastante consumo de drogas, y venta, pero se ha ido abriendo un poco, se han abierto las calles, que eso también, hasta para los propios vecinos, beneficia su normalización.’

Técnico. Barriada

Pero, ¿qué mejoras aprecian los residentes? Básicamente coinciden en lo referido a la habitabilidad y el entorno urbano, pero existen, aunque leves, algunas diferencias. Por un lado, en los dos municipios de menor tamaño, pero también en La Chanca, se señala casi exclusivamente mejoras respecto a la habitabilidad y el entorno urbano, sin existir apenas menciones o referencias a otras áreas de mejora. En los otros casos las variaciones se articulan en torno a dos posiciones que, aunque vienen a coincidir con

las que relatan las entidades, añaden un aspecto diferente: la inseguridad ciudadana. De hecho, este aspecto aparece como mejora en todos los casos, a excepción de Almanjáyar. Ahora bien, este tema suele ligarse con la mejora en la actividad económica en los centros históricos y con la integración social en las barriadas; coincidiendo así con la visión aportada por los otros informantes.

'Sí. Yo en el aspecto este, delincuencia y esos rollos, ha dado un giro de 100% radical, ya no se ven tantas cosas de estas, ¿sabes? Nuestros niños, que desde hace unos años pueden vivir en un sitio como si fuera el centro...Yo siempre los tengo *pim pam, pa arriba, pa abajo*, academia, el baile, todo el verano también. Siempre las tengo entretenidas para que...Para que salga...A ver si Dios quiere y salen artistas (risas).'

Usuario. Barriada

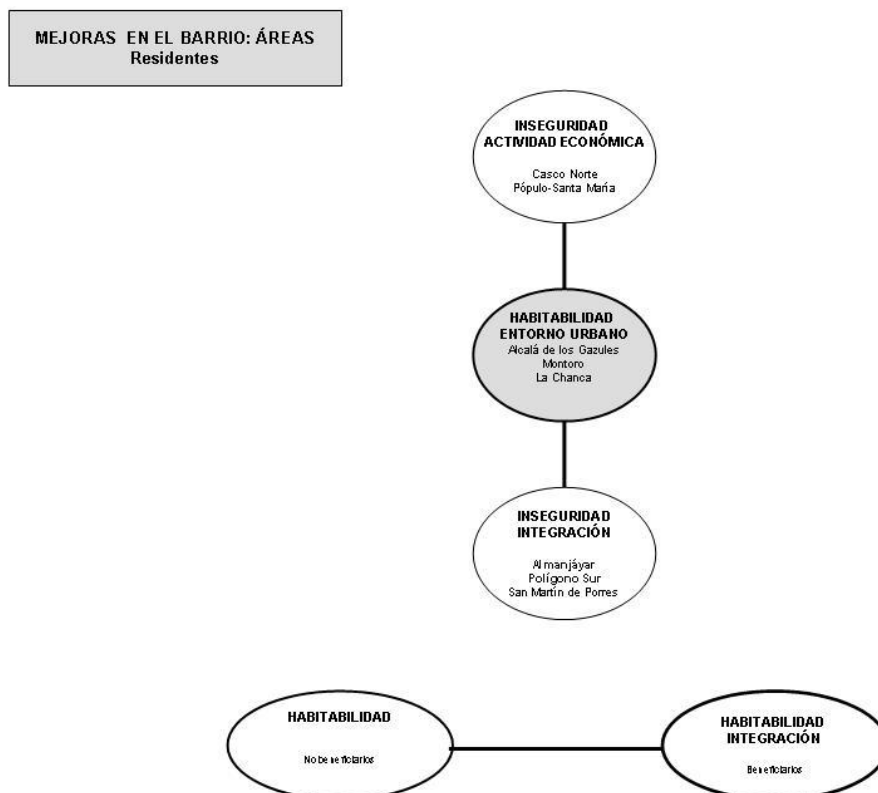
Aunque los residentes coinciden respecto a las mejoras en el ámbito de la integración social, existe diferencias entre ellos según hayan sido o no beneficiarios de alguna medida del programa de Área de Rehabilitación. Los primeros ven mejoras tanto en la habitabilidad y el entorno, como en aspectos relacionados con la integración social, los segundos, en cambio, suelen mencionar únicamente la habitabilidad y el entorno¹⁰. Pareciera, pues, que aquellos vecinos que han visto mejorar las condiciones de sus viviendas, sus edificios y /o el entorno, y han mantenido un contacto más directo con las Oficinas de Rehabilitación y sus servicios, aprecian también otras mejoras de la acción de estos programas en el barrio. Los vecinos 'más alejados' del programa perciben, sobre todo, 'mejoras físicas' en el barrio¹¹.

¹⁰ Quizás cabría señalar, como excepción, que en algunos entrevistados del Casco Norte aparece la actividad económica, o en Montoro una mayor presencia institucional a través de servicios públicos.

¹¹ También es cierto que entre los beneficiarios se producen 'quejas', pero no sobre las iniciativas desarrolladas, sino sobre cosas que le gustarían de otra forma (la distribución o amplitud de habitaciones, que ha tenido más hijos y la casa es ahora pequeña) o que con el paso del tiempo algunas cosas se van deteriorando (por ejemplo, en los espacios comunes).

Gráfico 3. ¿En qué ha mejorado el barrio?

Residentes



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

De hecho, los proyectos de rehabilitación no se circunscriben únicamente a la mejora física de viviendas y edificios, sino que conllevan también procesos de intervención social y comunitaria, como la creación o articulación de comunidades de residentes en los bloques o el seguimiento de familias, especialmente, cuando se trata de la infravivienda o entre la ‘población de parque público’¹². Pareciera, pues, que el trabajo conjunto de los equipos multidisciplinares de las Oficinas (arquitectos, abogados y trabajadores sociales) se manifiesta en las mejoras percibidas por aquellos que han estado expuestos a las medidas de este programa. Cabría pensar que las menciones a la mejora de la integración social pueden deberse a otros factores o iniciativas públicas, y quizás sea así, pero del análisis de las entrevistas se deriva que el aspecto que parece explicar su aparición en el discurso de los residentes es el contacto o exposición con el programa ARB.

De hecho, en el desempeño de sus labores, los equipos de las oficinas han desarrollado capacidades y visiones profesionales que trascienden su ámbito disciplinar y profesional, en la medida en que en sus estrategias de intervención han debido ir incorporando una perspectiva integral respecto al problema de la habitabilidad que considera tanto las mejoras en las condiciones de la vivienda, como de las familias que las habitan; ambos aspectos se interrelacionan y se perciben como necesarios para producir mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios que sean sostenibles en el tiempo. Como ejemplo, uno de los técnicos de la Oficina de Rehabilitación, durante una de nuestras visitas a una barriada comentaba:

‘Yo,... yo llevo veinte años, trabajando en equipo, de modo que vas aprendiendo de cómo trabajan los otros compañeros. Además, cuando vas a la obras también tienes que tratar con los problemas de las familias’

¹² Se trata de una expresión que hemos escuchado por parte de técnicos en alguna barriada para referirse a la población que reside en VPA y VPP y que, por lo general, enfrentan procesos de vulnerabilidad, pobreza y exclusión.

Así pues, parece que todos los informantes coinciden al identificar que las mejoras habidas en los barrios se refieren, principalmente, a sus 'elementos físicos', la habitabilidad 'interna' y 'externa' (viviendas, edificios y entorno urbano). A partir de ahí, cabe referirse a diferencias que se explican por las características de los contextos de intervención y, en menor medida, el tipo de informante. Respecto a lo primero, porque las diferencias remiten a cuestiones que, normalmente, está en el diagnóstico y la agenda de la intervención que se desarrolla en ellos: el patrimonio en los centros históricos de los municipios de menor tamaño, la revitalización de la actividad económica en los de mayor tamaño, y la integración social en las barriadas. Pareciera que los informantes coinciden en que se han logrado desarrollar los objetivos propuestos, o al menos, algunos de ellos, aunque esto contraste con la situación actual del barrio en otros aspectos¹³.

La cuestión es que este 'consenso' generalizado sobre las mejoras habidas en todos los contextos, así como las variaciones en cada caso, se produce tanto entre los técnicos de los diferentes servicios, como entre los dirigentes de asociaciones y los residentes. En este último caso añaden un tema que, por lo general, les preocupa y concierne directamente: la inseguridad ciudadana. Pero, además, pareciera que el contacto o experiencia con el programa hace que se vean mejoras más allá de los aspectos físicos del barrio; mientras que el alejamiento produce una percepción que se centra sólo en aspectos de los que, de forma más visible, si se quiere, 'física', no se ha sido beneficiario directamente¹⁴.

Ahora bien, junto a las mejoras habidas en el barrio, en las entrevistas también aparecen aspectos que deben mejorarse; si se quiere, 'tareas pendientes'. En este caso, el patrón común es el ámbito socio-laboral, el desempleo; a lo que sigue problemas relacionados con la integración social. A este respecto hay menos diferencias, aunque cabe señalar dos variaciones y dos excepciones. Una de las variaciones se refiere a la percepción de la necesidad de mejoras en el entorno urbano y el patrimonio en los cuatro centros históricos, a excepción de Montoro, en donde destaca la necesidad de promocionar la actividad económica. La otra variación, característica de las barriadas, se centra en la necesidad de aumentar la presencia institucional, prestar una mayor atención a estos espacios urbanos y mejorar su dotación de servicios públicos, a excepción del caso de San Martín de Porres, en el que destaca la necesidad de mejorar las relaciones vecinales.

A este debe añadirse un tema que aparece de forma recurrente entre los equipos técnicos de las Oficinas de Rehabilitación, a saber: la sostenibilidad del gran logro alcanzado en la habitabilidad 'interna'. Una vez que se han mejorado las condiciones de las viviendas y los edificios, los proyectos se enfrentan al reto de su 'sostenibilidad', el mantenimiento de las mejoras realizadas. En unos casos, cuando se trata de 'propietarios' porque depende de los propios residentes. En otros casos, cuando se trata de 'residentes de parque público', porque se hace complicada a la gestión del mantenimiento entre grupos de población con un alto grado de vulnerabilidad. En ambos casos, se vislumbra la necesidad de ir desarrollando nuevas estrategias de intervención que pasan por dar continuidad a la misma pero mediante procesos de 'co-producción' en los que los propios beneficiarios se involucren activamente en la producción de los servicios.

'Pero... Pero sobre todo, el reto del barrio, el reto del barrio es mantenerlo'

Técnico. Casco histórico gran ciudad

¹³ En el informe 4.1 puede consultarse la evaluación que los técnicos hacen del cumplimiento de sus objetivos, así como en qué aspectos ha cambiado más el barrio. Básicamente, las diferencias existentes entre contextos de intervención son similares a las que señalan los entrevistados en cada uno de los casos que estamos analizando.

¹⁴ En este sentido, en el análisis de la encuesta a residentes vimos que la exposición a los proyectos en los barrios experimentales hacía que se viesen más mejoras en la composición y clima social del barrio, así como también, que se valorase mejor las viviendas, al contrario de aquellos que no la han rehabilitado.

'Para ellos es una relación un poco de amor-odio, Cuando esperan una vivienda, mientras no la tienen somos muy queridos, cuando la publicamos somos el culmen, ese es el pico del amor y conforme van teniendo un sentimiento de propiedad sobre la vivienda empiezan, empezamos a dejarlos en su quehacer diario'.

Técnico. Barriada

'Ahora mismo, es que, el parque público, tengo que decir tristemente, para sostenerlo es complicado, porque quizás nos falten instrumentos, que es lo que tendremos que inventarnos entre todos'

Técnico. Barriada

4.2. ¿Quién ha contribuido más a la mejoras?: los agentes del cambio en los barrios.

Pero, ¿quiénes han sido los impulsores de las mejoras en el barrio?, ¿qué actores identifican los entrevistados? Aparecen, fundamentalmente tres: las asociaciones, los técnicos de los servicios que se prestan en el barrio y las administraciones públicas más cercanas, esto es, el Ayuntamiento y la Junta de Andalucía. No obstante, su presencia varía según casos y tipos de informantes.

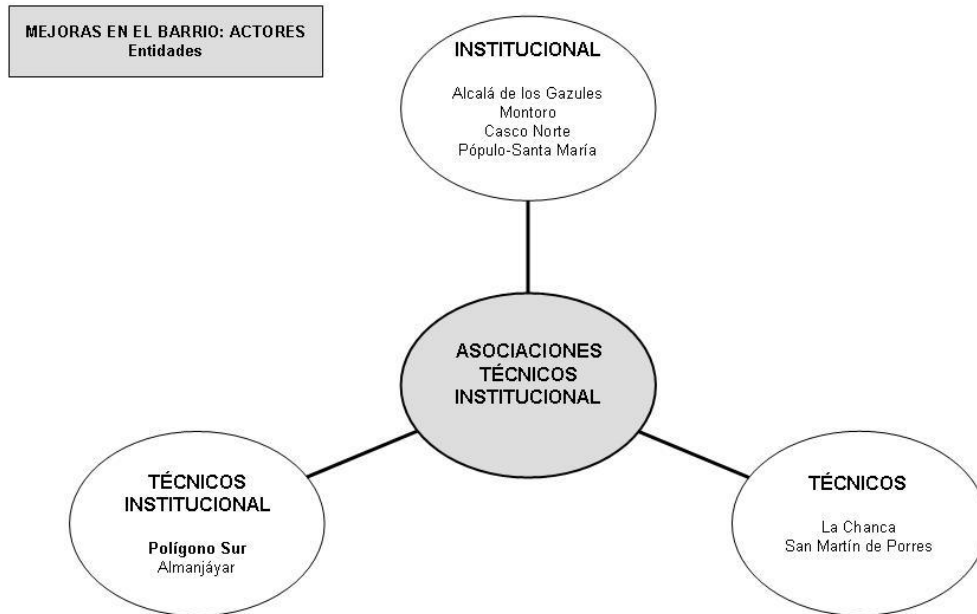
Así, si consideramos a los técnicos y representantes de asociaciones, cada uno de ellos destaca a su propio sector; esto es, entre los primeros aparecen en mayor medida referencias a los equipos técnicos (de sus servicios u otros servicios que se prestan en el barrio), y entre las asociaciones las referencias a otras asociaciones o el tejido asociativo del barrio en general.

Entre los ciudadanos cabe destacar que las menciones a los técnicos son menos frecuentes, porque quien aparecen son las administraciones públicas. Pareciera que los residentes 'despersonalizan' el proceso de producción del servicio, porque más que a técnicos, ven a las administraciones de las que son agentes productores de servicios. Si se quiere, el técnico es, desde la perspectiva de los residentes, el 'representante' de la administración en el barrio, o cuando menos, el canal por el que acceder a ésta. Esta visión es algo más pronunciada entre los residentes que han sido usuarios de alguna medida del programa ARB, entre quienes, además, está más 'presente' la 'Junta' que el ayuntamiento.

Pero, ¿existen diferencias según casos? Con cierta independencia de la diferencia referida entre técnicos y asociaciones, a partir de las manifestaciones de estos informantes cabe establecer tres variaciones sobre la pauta más común señalada más arriba. En una de ellas se destaca, especialmente, a los actores 'institucionales', a las administraciones públicas. Esto es más común en los centros históricos, y en especial, en el caso de los municipios más pequeños. En las barriadas se destaca a los equipos técnicos, a excepción del Polígono Sur, donde junto a los técnicos se mencionan actores institucionales. A ello puede unirse que en algún caso, como Almanjáyar o San Martín de Porres, algunos informantes, sobre todo técnicos, mencionan a actores político-institucionales (sindicatos y representantes políticos).

Gráfico 4. ¿Quién ha contribuido a las mejoras el barrio?

Residentes Entidades: técnicos y asociaciones

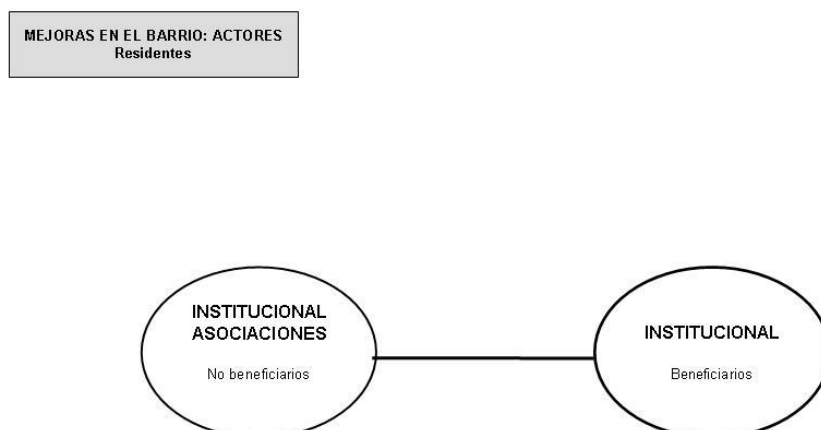


Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Ya hemos indicado que entre los residentes los actores a los que se les atribuye la responsabilidad del cambio en el barrio son las administraciones públicas, y las diferencias más clara se dan cuando se considera su exposición al programa ARB, en vez del contexto de intervención. Entre los no beneficiarios se considera que las asociaciones también han contribuido a las mejoras del barrio junto a las administraciones, y entre estas últimas, suele aparecer en mayor medida el Ayuntamiento que la Junta. Entre los beneficiarios, se menciona casi exclusivamente a las administraciones, y en este caso, en mayor medida la Junta que el ayuntamiento. Las únicas excepciones a esta tendencia son Pópulo-Santa María y, especialmente, La Chanca, donde si aparecen algunas referencias a las asociaciones entre los beneficiarios del programa ARB.

Gráfico 5. ¿Quién ha contribuido a las mejoras el barrio?

Residentes



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

4.3. Procesos de cambio en los barrios: asuntos y actores

En su conjunto, la evaluación que realizan los entrevistados sobre el cambio habido en el barrio en los últimos diez años muestra que existen un conjunto comunes de mejoras, pero también de aspectos que aún deben mejorarse y actores que han contribuido de forma más relevante al cambio habido. Muy resumidamente: técnicos, instituciones y asociaciones han contribuido a mejorar la habitabilidad en el barrio, aunque el desempleo queda como la tarea por hacer.

El análisis conjunto de los tres aspectos permite referirse a cuatro variaciones respecto a este patrón común que, en gran medida, responde a los diferentes contextos de intervención. En los centros históricos de las ciudades medias porque se destacan mejoras específicas (patrimonio y relaciones vecinales), pero sobre todo, por la centralidad de los actores institucionales como agentes del cambio. En los centros históricos de las grandes ciudades porque se señalan ciertas mejoras en la actividad comercial y la inseguridad ciudadana, apareciendo también como agentes relevantes los de tipo institucional. En las barriadas, en cambio, se destacan mejoras en la inseguridad y la integración social, siendo los actores más relevantes los técnicos que trabajan en el territorio. No obstante, hay una variante específica entre las barriadas porque en Almanjáy, y especialmente en Polígono Sur, junto a los técnicos los entrevistados también identifican actores institucionales como agentes del cambio en el barrio.

Ahora bien, en todos los casos los técnicos de las Oficinas han destacado como reto el problema de la sostenibilidad de las mejoras hechas, de qué forma será posible garantizar el mantenimiento de las mejoras hechas en las viviendas y edificios, pues esto supone la implicación de los propios residentes.

Tabla 7. Los procesos de cambio en el barrio: áreas y actores.

Aspectos		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	
¿Qué?	Mejoras	Común	Habitabilidad Entorno urbano			
		Variaciones	Patrimonio Relaciones vecinales	Actividad económica Inseguridad	Integración social Inseguridad	
	Resto	Común	Socio-laboral Sostenibilidad de las mejoras en habitabilidad			
		Variaciones	Espacio público y patrimonio		Presencia institucional (aumentar/mejorar servicios públicos)	
¿Quién?	Actores	Común	Técnicos, asociaciones, administraciones			
		Variaciones	Institucionales	Institucionales	Técnicos	Técnicos- Institucionales
Casos		A.Gazules Montoro	C.Norte P.-S.María	La Chanca S.M.Porres	Almanjáyar Polígono Sur	

Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

5. La práctica de la colaboración: coaliciones de implementación en el territorio.

Tal y como hemos indicado más arriba, una de las claves en el desarrollo de los proyectos de intervención se encuentra en la creación de alianzas entre los 'agentes de implementación' de los proyectos y otros agentes que pueden resultar cruciales para garantizar y/o mejorar los resultados que se pretenden alcanzar, esto es, la creación de lo que venimos denominando 'coaliciones de implementación'. Y a este respecto, en los procesos de intervención en barrios, suele destacarse el grado en el que se producen procesos de colaboración entre diferentes agencias que trabajan en el mismo territorio y la implicación de la ciudadanía (Taylor, 2001).

Ahora bien, las coaliciones de implementación, los procesos de colaboración que las sustentan pueden adquirir formas u dinámicas diferentes, tanto por los actores que se integran en los procesos de colaboración, como por la lógica que rige su desarrollo y sus contenidos, o agenda. En este sentido, a partir de las entrevistas hemos tratado de analizar la práctica de la colaboración que se desarrolla en cada caso atendiendo a las siguientes cuestiones. Por un lado, la 'morfología' de las redes de colaboración a partir de los actores con los que se dice colaborar y aquellos que parecen ser aliados en el desarrollo de actividades. Por otro lado, la 'fisiología' o lógica que subyace a la práctica de colaboración a partir de los mecanismos que se usan para promoverla y/o garantizar la coordinación entre diferentes agentes, así como el contenido de los procesos de colaboración, los recursos que se intercambian. Y por último, los asuntos que se identifican como relevantes en el diagnóstico y perspectivas de futuro para el barrio (la agenda).

Si se quiere, más llanamente, se trata de analizar quienes son los miembros de las coaliciones, o al menos, participan en los procesos de colaboración, cómo tratan de garantizarse esos procesos, qué recursos se intercambian y para qué se hace, cuáles son sus objetivos y en qué medida se comparte¹⁵.

5.1. Los actores: colaboradores y aliados.

En general, del análisis de las entrevistas se desprende que el clima de cooperación en los barrios es positivo, existen actitudes favorables a ello y se reconoce que existe la colaboración. Otra cuestión es con quién, cómo y para que se colabora. De hecho, cabe destacar que entre las asociaciones es más frecuente encontrar manifestaciones sobre la existencia de relaciones que tienden más al conflicto o la indiferencia entre los diferentes agentes del barrio que a la cooperación, al contrario que entre los técnicos.

- Entonces claro, las asociaciones más activas en el barrio son (nombre de la asociación) la vuestra...
- La nuestra, que es la (nombre de la asociación).
- Y nadie más ¿no?
- Nosotros, desde luego, no le pedimos pedir ayuda a ninguna asociación, porque la que hay es (nombre de otra asociación), que es del PP y esos nos cierran las puertas radicales. No somos ni escuchados. Al contrario, nos insultan y nos avasallan.
- ¿Sí? ¿Así andamos?
- Así andamos. De guerra, no somos guerristas nosotros, simplemente nos cierran las puertas, pues no pedimos más. Entre nosotros nos ayudamos como podemos.

Representante Asociación Barriada

¹⁵ La idea sobre la diferencia entre 'morfología' y 'fisiología' de las coaliciones se ha tomado de Stone (2005). Sobre las dimensiones a analizar, Foster-Fishman et al. (2001), por ejemplo, señalan que los procesos de colaboración en las 'coaliciones comunitarias' se relacionan con cuatro elementos: competencias y actitudes de los miembros, capacidades relacionales (clima y actitudes de cooperación), organizativas (liderazgo, formas organizativas,...) y programáticas (objetivos).

‘- ¿Y las relaciones entre este tejido asociativo?

- Muy poco cooperativas. Este barrio se caracteriza porque ha aprendido a no cooperar. Esa es la base. Aquí todo el mundo tiene una queja sobre el otro. Y el otro, si no es tu enemigo, no está haciendo lo que debería hacer. Entre las asociaciones lo mismo y entre los servicios, lo mismo.

Técnico Barriada

De hecho, las primeras desarrollan un discurso algo más centrado en el conflicto y la reivindicación. Esto pone de manifiesto el desarrollo de una de sus funciones básicas de este tipo de agentes: la mediación respecto a las autoridades públicas, pero haciendo uso de un repertorio más cercano a la ‘protesta’ (no necesariamente colectiva) y centrado en el *input* de los procesos relativos al desarrollo de los servicios, que a los procesos de producción de los mismos. O de otra forma, sus discursos parecen más centrados en el establecimiento de prioridades que en la colaboración en el desarrollo de los servicios; más en la co-provisión que en la de co-producción de los mismos; sobre todo en aquellas que se corresponde en mayor medida por el desarrollo de tales dinámica (por ejemplo, las vecinales) (Rodríguez-García, 2012). En todo caso, esto no implica, como veremos más adelante, que exista una clara división de opiniones respecto a los procesos de colaboración u otros aspectos relacionados con el barrio o las iniciativas que se desarrollan, sino más bien que los ‘enfocan’ y se involucran desde una visión algo diferente.

¿Con quién se suele colaborar? El análisis de las entrevistas pone de manifiesto que los procesos de colaboración se producen, principalmente, entre el sector público y el sector cívico, más concretamente, entre los técnicos que producen los servicios en el barrio, por un lado, y las asociaciones y usuarios de los servicios, por otro lado. Este es el patrón común que surge de lo que manifiestan los entrevistados en todos los casos analizados; que parece en el círculo central sombreado en el gráfico 6¹⁶.

No obstante, parecen existir dos ‘variaciones’. Estas se caracterizan porque, junto a los actores centrales recién mencionados, aparecen otros tipos que complementarían la ‘red de colaboración’. Por un lado, el mundo empresarial; principalmente los comerciantes y/o sus asociaciones; donde destacan los cascos históricos de las grandes ciudades. Por otro lado, los actores institucionales, las administraciones públicas más directamente implicadas en los servicios que se prestan en los barrios, esto es, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento; lo que sucede en casi todos los casos, pero principalmente en Montoro y Polígono Sur.

‘Hombre, un ayuntamiento como [...con pocos habitantes...], sin el concurso y la colaboración de otras administraciones no lo puede hacer. Eso está clarísimo, porque la capacidad de gestión del ayuntamiento es limitada, y la capacidad financiera pues todavía más’

Técnico. Centro histórico ciudad media.

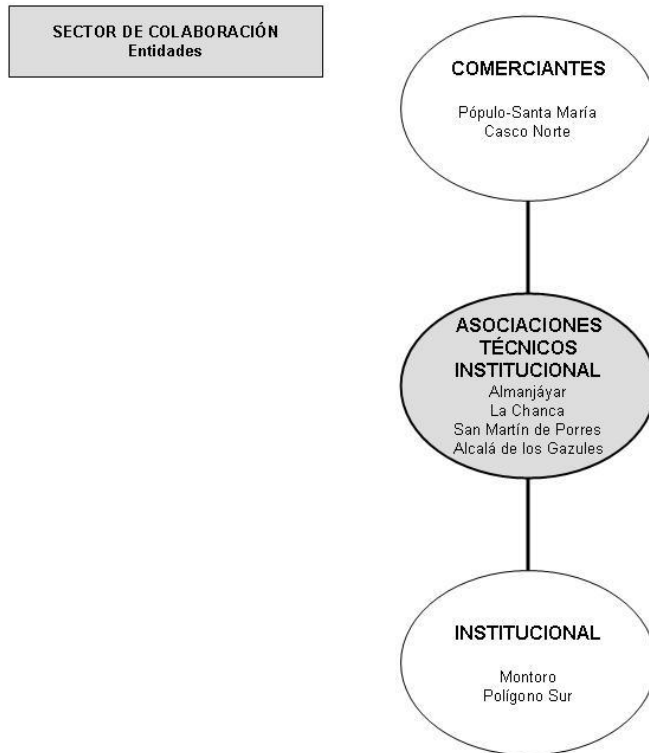
‘Y luego comerciantes, también se da como el comerciante tradicional que lleva muchos años y la gente más joven que ha decidido poner allí. Porque tuvimos un Programa, lo que pasa es que lo implantamos muy al final y entonces no nos ha dado tiempo a evaluar los resultados. Pero es un Programa para ayudas a locales comerciales. Y esta también como el otro perfil, de la persona joven que por las características de la zona, que yo creo que es bastante dinámica desde el punto de vista cultural, tiene mucha actividad, que han ido implantándose, localizándose en algunos puntos del Centro en actividades muy interesantes’

Técnico. Centro histórico gran ciudad

¹⁶ En adelante representaremos así los patrones que han resultado del análisis. El común, sombreado en la zona central del gráfico, las variaciones alrededor. Se señalan los casos y/o informantes que se corresponden.

Gráfico 6. ¿Con quién se colabora?: pautas principal y variantes según casos.

Entidades: técnicos y asociaciones



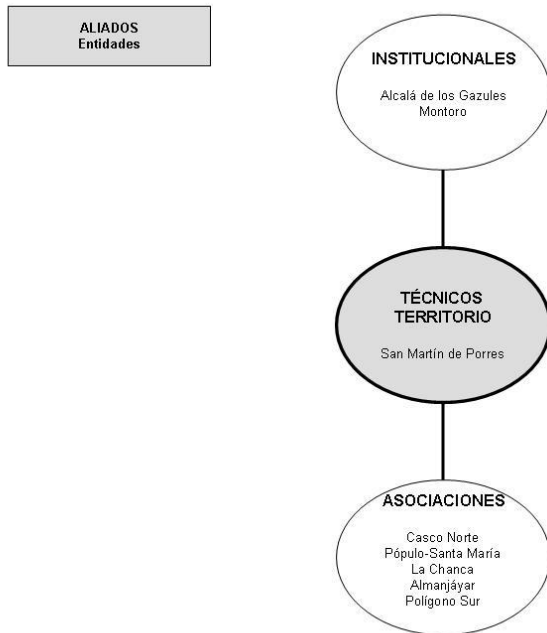
Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Lo anterior supone que los entrevistados identifican actores (sectores) con los que establecen relaciones de colaboración, con cierta independencia de que los consideren sus 'aliados', esto es, si se trata o no de aquellos con los que establecen explícitamente relaciones de apoyo mutuo para el desarrollo de sus actividades. A este respecto, el patrón común consiste en identificar como tales a los técnicos que trabajan en el territorio; se trata de una percepción común para la mayoría de los entrevistados. No obstante, en el caso de los centros históricos de las ciudades medias se añaden actores institucionales, mientras en los otros casos, se señala, principalmente, a las asociaciones.

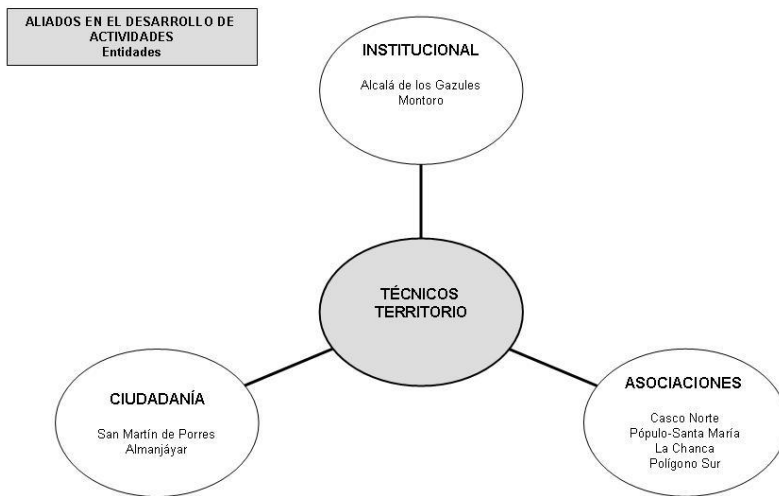
Este esquema es similar al considerar, de forma más concreta, a los actores que se consideran como aliados respecto al desarrollo de los servicios y actividades característicos de cada informante. Esto es, no sus aliados en general, sino aquellos con los que cuentan o contarían para el desarrollo de sus actividades. La única diferencia se da en dos casos, San Martín de Porres y Almanjáyar, en los que se identifica en mayor medida como aliados a la ciudadanía, a los usuarios de los servicios, que a las asociaciones.

Gráfico 7. Los aliados en los procesos de colaboración.

Entidades: técnicos y asociaciones



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

5.2. Mecanismos para la coordinación: de lo diseñado al trabajo cotidiano.

Tal y como hemos mencionado más arriba, otra de las dimensiones relevantes de las coaliciones comunitarias se encuentra en su dimensión organizativa, y más concretamente, en los mecanismos que se utilizan para coordinar actividades, para resolver el problema de acción colectiva que supone la colaboración.

A este respecto puede mencionarse un eje, común en la literatura sobre gobernanza colaborativa, que distingue el uso de mecanismos de carácter informal de mecanismos de tipo formal basados en la existencia de organismos encargados de coordinar los esfuerzos de los distintos actores que trabajan en el mismo territorio (Provan y Kenis, 2005). Estas dos posibilidades aparecen mencionadas en las entrevistas, pero la segunda de forma bastante minoritaria. El mecanismo de coordinación más relevante, si se quiere, más frecuente, es el mantenimiento de contactos de carácter informal, la mayoría de las veces puntuales y sobre aspectos concretos. Esto no significa que no se mencionen mecanismos formales en todos los casos, pues, al menos formalmente, los proyectos se dotan de ellos, principalmente, en la forma de comisiones de seguimiento bajo diferentes denominaciones (ver informe 1.4). Además, respecto a las Áreas de Rehabilitación, el Plan Concertado establece la posibilidad de crear una 'Mesa de Participación Ciudadana' integrada por representantes de la administración autonómica, la local, la oficina, los representantes de las asociaciones de vecinos y dos representantes de colectivos ciudadanos implicados en los problemas sociales del área de intervención (ver informe 1.2).

A pesar de ello, en las entrevistas no aparecen estos organismos como el mecanismo del que dependan los procesos de colaboración: pueden existir, pero no parecen ser un referente para los actores del barrio. Existen dos excepciones, Almanjáy y, en especial, Polígono Sur, pero de naturaleza diferente. En el primer caso, se menciona distintas plataformas, mesas o iniciativas conjunta con diferentes servicios o administraciones, que suelen mencionarse en términos positivos, pero sin que aparezca respecto a la Oficina de Rehabilitación o las actividades que desarrolla.

'... intentos de colaboración sí que ha habido, pero formalmente, conversación del director de la oficina con el director o directora del centro (...), pues no. Pero que nosotros hemos participado en todas las plataformas que han aparecido en esta zona'

Técnico. Barriada

'Pues mira. Sí hay un órgano. Hay un programa de la Junta, que es la lucha contra el absentismo escolar. Entonces, ahí firmas convenios con la Junta para intervenir en colegios. Eso, poco a poco, se ha ido formalizando'

Representante de asociación. Barriada

'Sí... Se ha formado una Mesa de Vivienda en la que no estamos nosotros [...] O sea, que nosotros no estamos en la Mesa de Vivienda. Aunque aparezcamos, no estamos en la Mesa de Vivienda por planteamiento... Y porque ahora yo veo que aquí no se está haciendo nada. Y cómo voy a estar en un sitio donde nos han abandonado'

Representante de asociación. Barriada

En el caso de Polígono Sur suelen aparecer referencias al 'Comisionado' como un mecanismo por el que se fijan objetivos, o al menos, se coordinan actividades de distintos servicios y administraciones. Se trata, pues, de un organismo que, con independencia de su grado de eficacia respecto a la coordinación, está presente en el discurso de los técnicos. En cambio, no suele aparecer en las entrevistas de los representantes de asociaciones¹⁷.

¹⁷ En la encuesta entre ciudadanos preguntamos si sabían que en el barrio se estaba desarrollando un programa de rehabilitación de viviendas y edificios de la Junta de Andalucía. Para el conjunto de los ocho casos que analizamos aquí, el 53% respondió afirmativamente. En concreto, en Polígono Sur fue el 60% y en Almanjáy el 22%.

'..., dentro del Plan Integral del Comisionado hay una Comisión de Vivienda, que ahora estamos experimentando y ensayando, donde está salud, educación, los Servicios Sociales, e incluso además, participan entidades del barrio. Tanto vecinales como específicas que trabajan con algún colectivo'

Técnico. Barriada

'Bueno, vino el Comisionado. El Comisionado estuvo aquí, y sigue estando, como un organismo que iba a controlar y organizar todas las infraestructuras del barrio, a todos los niveles: educacional, de sanidad, de viviendas, de empleo... Que era lo que hacía falta, porque aquí había muchas ayudas, en realidad sí ha habido bastantes ayudas, pero estaba todo descoordinado'

Técnico. Barriada

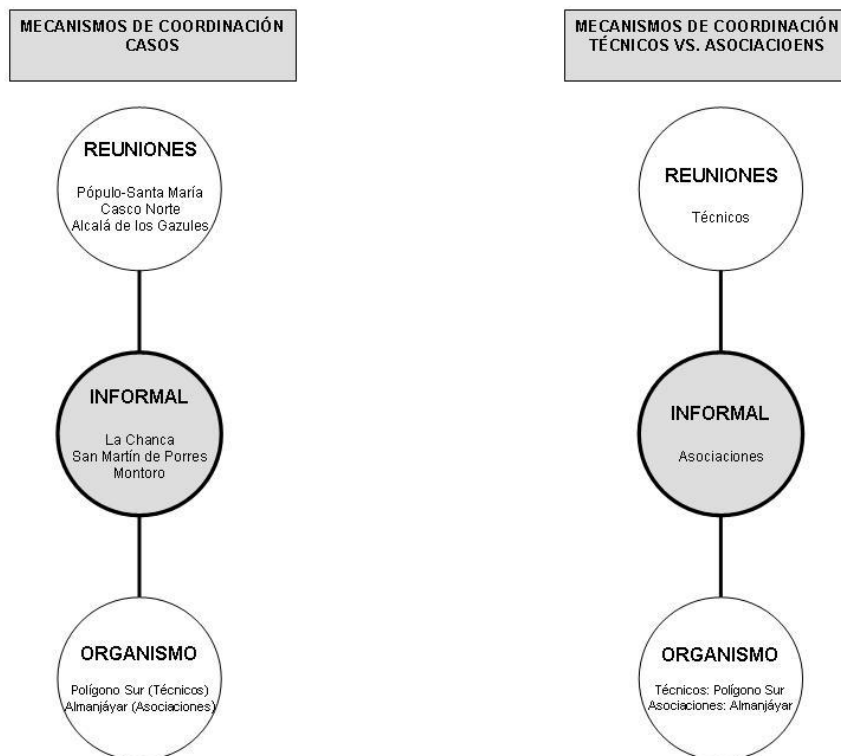
'Y entonces, viendo las necesidades del Polígono Sur, y en colaboración con el Comisionado, es como se elabora el proyecto, no se elabora de forma independiente ni nada'.

Técnico. Barriada

En los otros casos, según los técnicos entrevistados, las redes informales suelen combinarse con el desarrollo de reuniones. A diferencia de los 'organismos', no suponen la existencia de una regularidad y/o formalización de su desarrollo. Distintos agentes intercambian información o llegan a acuerdos, realizan seguimientos de actividades, pero no suponen el establecimiento de un órgano específico encargado de velar por la coordinación, o cuando menos, no suele aparecer mencionado explícitamente. Este mecanismo suele aparecer mencionado por los técnicos en los centros históricos (en menor medida en Montoro), pues los representantes de asociaciones suelen mencionar como mecanismos de coordinación las redes informales, a excepción de San Martín de Porres, donde se menciona la celebración de reuniones, y la referida al caso de Almanjáyar.

Gráfico 8. Mecanismos de coordinación

Entidades: técnicos y asociaciones



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Los tres mecanismos o formas de coordinación se diferencian, principalmente, por dos elementos íntimamente relacionados entre sí. Por un lado, por el grado en el que dependen de la voluntad y/o la necesidad de los diferentes actores, esto es, son más o menos contingentes y dependientes de la, digamos, 'auto-gestión'. Y de esto se deriva que, por otro lado, se diferencien por el coste o dificultad que entraña dejar de participar en ellos. Así, la ruptura de las redes de contactos informales auto-gestionadas implica, en principio, menos costes que en el caso de mantener reuniones en relación a una iniciativa o un acuerdo, o aún menos, respecto a la existencia de un organismo que depende de una decisión y acuerdos previos, en los que pueden establecerse divisiones de tareas, responsabilidades u objetivos.

Aunque las redes informales enfrentan el riesgo de 'la salida', si se quiere, la ruptura de la colaboración y la búsqueda de otras vías, presentan la ventaja de la flexibilidad. Esto supone que su desarrollo, frecuencia, y posiblemente, sus resultados, dependen de las relaciones de confianza preexistentes o que puedan derivarse de su funcionamiento y resultados, o bien, de la medida en que sus miembros comparten ciertas visiones sobre el barrio y las actividades que deben desarrollarse. O de otra forma, frente a las ventajas de la salida y la flexibilidad, entraña unos mayores 'costes de mantenimiento' porque se basa en los propios procesos de interacción y, especialmente, de la dependencia de posibles contingencias en el desarrollo de los servicios, problemas en el barrio, las directrices de los respectivos departamentos o el contexto socio-político más amplio. Los mecanismos formales, en cambio, garantizan la 'lealtad', la continuidad por parte de sus integrantes, pero enfrenta el riesgo de la rigidez, con cierta independencia de su eficacia para resolver el problema de acción colectiva que supone la colaboración¹⁸.

Quizás sea por esto que en los barrios el patrón común de coordinación sea la ausencia de mecanismos formalizados y se basen en los contactos y redes informales; o en todo caso, el establecimiento de reuniones que, en buena medida, también dependen de la necesidad y/o voluntad de sus participantes. Pareciera, pues, que técnicos y asociaciones han buscado mecanismos flexibles para resolver el problema de la coordinación, pero enfrentan un alto coste de mantenimiento, o incluso, que la colaboración sea esporádica o no se produzca en absoluto; lo que no deja también de ser cierto. Aún más, esto supone que el desarrollo de procesos de colaboración, que se produzcan o no, o incluso sus formas y resultados, dependen de la medida en la que el contexto, las condiciones de partida, los condiciona.

A este respecto también cabría señalar que los procesos de colaboración también dependen de la opción que al respecto desarrollen las distintas administraciones y/o departamentos de una misma administración; que por lo común, forma parte de los organismos formales existentes en los barrios. Pero, como hemos indicado, salvo en dos casos, no son el referente para los actores que trabajan en el territorio.

Otra cuestión que puede influir en la dinámica de la colaboración se encuentra en cómo están conformados los equipos técnicos, en particular, su grado de multi-disciplinariedad. En el caso de los proyectos ARB, sus Oficinas de Rehabilitación en los barrios, suelen estar integradas por profesionales de tres especialidades: arquitectura, derecho y trabajo social. Esto puede producir que el propio equipo de trabajo pueda desarrollar una estrategia de intervención integral sin necesidad, o con menos necesidades, de coordinación con otros servicios existentes en el barrio. Es cierto que la intervención se hace desde el *frame* del programa, pero atendiendo a las distintas dimensiones que supone el problema de la habitabilidad. Desde la perspectiva del programa, en su propio diseño, se incentiva el desarrollo de una intervención integrada, si se quiere, coordinada respecto a las diversas facetas que plantea el problema en el que se centran sus actuaciones. Esto supone una ventaja, tal y como muestra el desarrollo de este tipo de experiencias sobre coordinación y compactación de servicios en los municipios españoles, fomentando la coordinación interna, pero pudiendo desincentivar la coordinación externa, respecto a otros servicios existentes en el territorio.

¹⁸ Las ideas de 'salida' y 'lealtad' se han tomado del ya clásico texto de Hirschmann (1977).

Más bien, los proyectos han tratado de buscar otras soluciones, sobre todo, lo que se refiere a su relación con los residentes, o mejor, con los beneficiarios de sus medidas en particular. En nuestras visitas hemos podido conocer el uso de la figura de los 'mediadores', que suelen ser miembros de la comunidad que realizan labores de mediación con los residentes y beneficiarios. En concreto, hemos podido conocer de su existencia en San Martín de Porres, La Chanca y Almanjáy. En buena medida, este mecanismo, al igual que los acuerdos informales, se basa en la existencia de relaciones de confianza, pero también de la reputación de quien realiza la labores de mediación, un factor importante en los procesos de colaboración en general, esto es, quien tiene reputación, por ejemplo, de cumplir los acuerdos o la palabra dada en los contactos informales.

5.3. Los contenidos de la colaboración: la naturaleza del intercambio de recursos.

La reputación o la confianza suponen elementos que pueden amalgamar las relaciones de cooperación, sobre todo, cuando no existen mecanismos específicos, y por eso, puede ser uno de los recursos que se intercambian durante los procesos de colaboración. Tal y como hemos indicado más arriba, el establecimiento de procesos de colaboración depende de las relaciones de interdependencia de recursos entre los actores. Por tanto, en tales procesos también resulta importante su contenido, qué se intercambian.

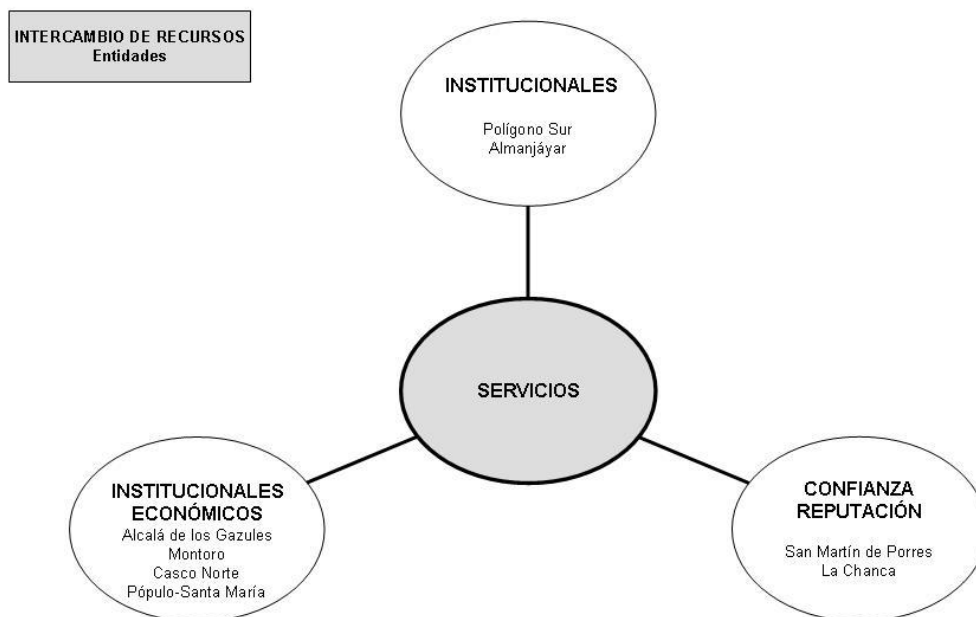
En términos generales, estos pueden clasificarse en tres grandes tipos: flujos de información (convocatorias, ayudas, sobre los usuarios o problemas en el barrio), recursos específicos para el desarrollo de iniciativas (como el conocimiento técnico, la experiencia o los recursos económicos) y la capacidad de ejercer influencia (por la capacidad para movilizar a otros actores o la ciudadanía, acceso a las autoridades públicas o ser una de ellas) (Laumann y Knoke, 1987; Purdue, 2001). Evidentemente, los diferentes actores se caracterizan por poseer alguno de esos recursos en particular y/o acumular varios de ellos, y por tanto, pueden ser potencialmente más o menos centrales en los procesos de colaboración.

Pero, según lo que no indican los entrevistados, ¿qué recursos intercambian?. Principalmente se refieren a información relacionada con los servicios o actividades que desarrollan; por ejemplo, sobre procesos concretos, tipos de ayudas, aspectos legales o la situación de una familia. Se trata, pues, de un intercambio de carácter instrumental relacionado con 'las necesidades del servicio' y de claro componente instrumental en relación al desempeño profesional o las actividades que se desarrollan o se pretenden desarrollar.

Ahora bien, también aparecen otros recursos que, en todo caso, se combinan con el anterior. Por un lado, hay casos en los que prevalece el intercambio de recursos de índole institucional, basado en el acceso a recursos ligados al ejercicio de la autoridad, o quien la ostenta, y especialmente, la legitimidad o reconocimiento de capacidades institucionales para el desarrollo de una actividad o iniciativa. Este patrón aparece en los casos de Polígono Sur y Almanjáy. En los centros históricos, y en especial en los de municipios más pequeños, se combina estos recursos con los de índole económica, que tienen que ver con la concesión de ayudas o la financiación de proyectos e iniciativas. Y por último, en La Chanca y San Martín de Porres destacaría aquellos relacionados con la confianza y la reputación, básicos para el desarrollo de redes de carácter informal. A esto puede añadirse que, aunque no sea una diferencia crucial, que en el discurso de los técnicos suelen aparecer algo más estos últimos, mientras que entre las asociaciones parecen los dos anteriores (económico y de autoridad).

Gráfico 9. Las razones de la colaboración: el contenido de los intercambios

Entidades



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

También cabría señalar que la generación de confianza y la reputación pueden derivarse de las propias actuaciones, el tiempo o su temporalidad. El desarrollo de iniciativas centradas en bienes público al inicio de los proyectos, por ejemplo, mediante intervenciones de carácter contextual sobre el barrio en su conjunto, como las labores de urbanización, pueden hacer ganar credibilidad y confianza entre los residentes de cara a futuros compromisos respecto a otro tipos de acciones. Este, por ejemplo, parece haber sido el caso en San Martín de Porres (Morón y Rodríguez, 2015).

5.4. La agenda de actuación: los problemas y el futuro del barrio.

Pero, ¿en qué medida los actores comparten una visión sobre el barrio?, ¿coinciden sobre qué problemas enfrentan los barrios y cuáles deben abordarse?. Tal y como señala la perspectiva de las ‘coaliciones promotoras’ (*advocacy coalitions*), uno de los elementos que favorecen su formación es que los agentes presentes en un dominio político compartan un conjunto de orientaciones básicas sobre la agenda a desarrollar (Sabatier, 1998). ¿Los entrevistados comparen visiones sobre los problemas que enfrenta el barrio?

Ya hemos indicado anteriormente que para los entrevistados los procesos de vulnerabilidad social, y en especial, el desempleo, son las tareas que quedan por hacer al evaluar el cambio habido en el barrio. Estos, y el segundo en particular, vuelven a aparecer cuando hacen un diagnóstico de la situación actual y los asuntos que en el futuro han de enfrentar los barrios. De hecho, la percepción que a este respecto parecen tener técnicos y asociaciones es bastante similar. En todo caso, los primeros suelen centrar sus discursos más en la presencia institucional, la necesidad de mejorar los servicios en el barrio, mientras que las asociaciones lo hacen respecto a la reducción de los procesos y situaciones de vulnerabilidad. En

buena medida, quizás, se trata de una misma cuestión pero articulada de forma diferente, esto es, desde la oferta de servicios y desde su demanda.

‘...el segundo actor para mí sería la administración en su dejación de funciones, no tanto por lo que hacen sino por lo que dejan de hacer y por lo que permiten’

Técnico. Barriada

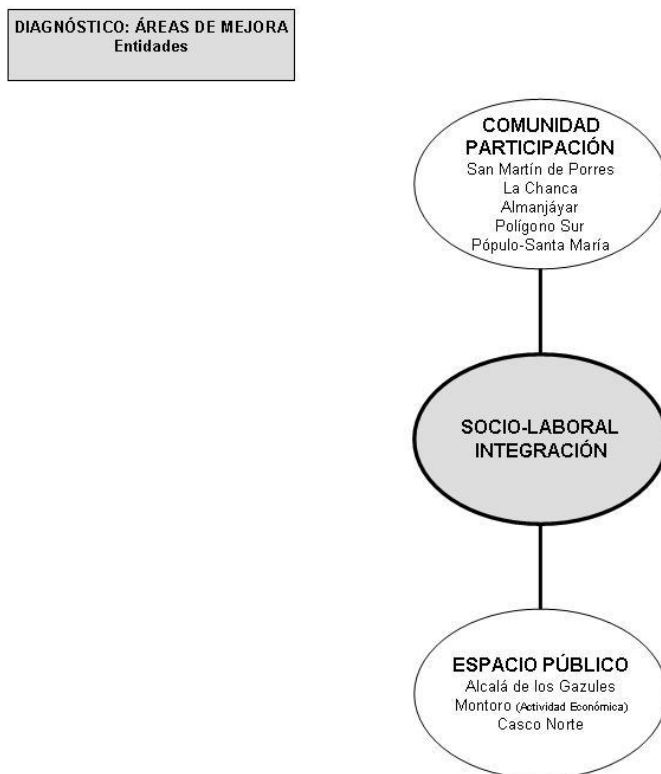
‘Yo aquí lo noto en el ropero que antes sólo atendíamos a inmigrantes, rumanos, árabes pero ahora casi que más gente de [nombre municipio] que inmigrantes, bastantes más. Hay mayor nivel de pobreza que antes, [nombre municipio] antes estaba muy bien y ahora se nota muchísimo’

Representante asociación. Centro histórico ciudad media

Ahora bien, si consideramos los casos analizados, se aprecian tendencias diferentes a partir del patrón común que supone el desempleo como la ‘gran tarea pendiente’. Así, en todas las barridas, además de en el caso del Pópulo-Santa María, también se señala como aspecto a mejorar la implicación ciudadana y las relaciones vecinales. En cambio, en los cascos históricos se hace referencia, en mayor medida, al espacio público, y en el caso concreto de Montoro, a la promoción económica¹⁹.

Gráfico 10. Diagnóstico del barrio: áreas de mejora.

Entidades: técnicos y asociaciones



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Pero, ¿cuáles son las potencialidades que se ven en el barrio? A este respecto cabe destacar que, en general, no se menciona ninguna especialmente, algo que ya vimos al analizar el diseño de los proyectos (Informe 1.4). Sólo cabe señalar que entre aquellas cuestiones que se señalan pueden identificarse diferentes patrones. En los centros históricos suele destacarse el patrimonio. Aunque en el Casco Norte también aparece la implicación cívica de la ciudadanía, un rasgo común con La Chanca y San Martín de

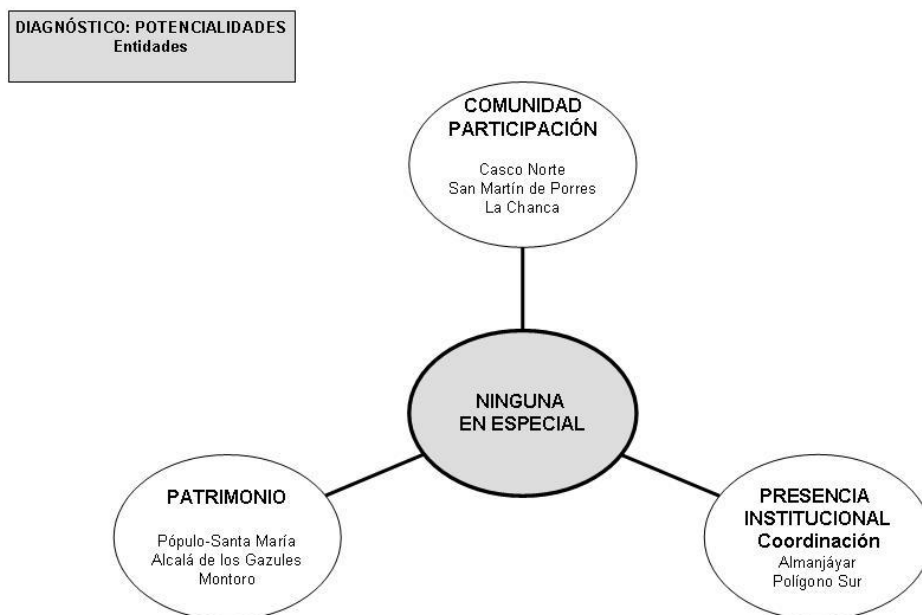
¹⁹ Básicamente se trata de resultados similares a los obtenidos en la encuesta entre técnicos (informe 4.1).

Porres. En los casos de Almanjáyar y Polígono Sur, se destaca, sobre todo, la presencia institucional, la existencia de servicios públicos, pero también, aunque de forma menos frecuente, la existencia de procesos de coordinación entre diferentes administraciones.

Las potencialidades referidas en cada caso son prácticamente coincidentes entre técnicos y asociaciones. Sólo cabría destacar dos diferencias. En el caso del casco Norte los técnicos destacan la implicación ciudadana, mientras las asociaciones se refieren al patrimonio. Y en el caso de Alcalá de los Gazules, los técnicos destacan la presencia institucional, los servicios públicos existentes, mientras que los representantes de asociaciones se refieren a la implicación ciudadana.

Gráfico 11. Diagnóstico del barrio: potencialidades.

Entidades: técnicos y asociaciones



Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

5.5. Modelos de procesos de colaboración: ¿coaliciones o redes de implementación?.

Los análisis previos vienen a mostrar que los actores involucrados en las iniciativas que se desarrollan en los barrios mantienen relaciones de colaboración, pero que estas no están orientadas, al menos explícitamente, a la formación de una 'coalición de implementación' basada en objetivos y acciones comunes. La colaboración se produce como resultados de los procesos que se derivan del desarrollo de las propias actividades, para el intercambio de información sobre éstas y mediante mecanismos de carácter informal. La colaboración no da lugar al desarrollo de redes basadas en proyectos o iniciativas comunes, sino que suponen redes de intercambio de recursos entre diferentes iniciativas, proyectos o programas; no se trata de 'redes orientadas a objetivos', sino de 'redes de intercambio de recursos' (tal y como las definen Agranoff y McGuire, 1998). Cada agente, servicio o entidad trata de conformar su propia alianza. Así pues, más que coaliciones, conforman 'redes difusas' de colaboración sobre iniciativas o ámbitos de intervención específicos que 'conviven' en el mismo espacio. El hecho de que compartan

muchos de sus rasgos hace que al analizar lo barrios el resultado agregado de cuenta de pautas comunes²⁰.

Esto supone que en los procesos de colaboración entre los diversos agentes prevalece una lógica 'casual', dependiente de contingencias en vez de una lógica orientada al desarrollo de objetivos comunes. La primera se desarrolla lentamente mediante procesos de interacción y el grado en que estos logran generar mecanismos que amalgamen la red, como la confianza, la 'buena' reputación o sistemas de creencias comunes sobre el barrio (problemas, soluciones, agentes llamados a intervenir,..). Esto hace que sean frágiles, o al menos, proclives a la ruptura o el cambio de actores, restándoles continuidad y eficacia, tendiendo a la formación de sub-grupos específicos en base a la intensidad de los mecanismos recién mencionados (Kilduff y Tsai, 2003). Por ejemplo, entre técnicos de un mismo servicio, departamento o administración, creando 'solidaridades internas', pero menos contacto con otros agente. O también, a partir de la distinción 'técnicos vs. asociaciones', entre el 'conocimiento técnico' y el 'conocimiento de uso' relacionado con los servicios, ambos válidos, pero que parten de una visión *-un frame-* diferente de una misma realidad y que, según la visión de las asociaciones, da lugar a dinámicas donde no prevalece la cooperación (la oferta y la demanda de los servicios) (Ganuzo y Nez, 2012). Por tanto, frente a la ventaja de la flexibilidad, este patrón de colaboración enfrenta el riesgo de la volatilidad, o incluso, el cese o inexistencia de la colaboración.

Ahora bien, el hecho de que los procesos de colaboración no sean explícitos o traten de garantizarse mediante alguna fórmula, no supone falta de intencionalidad en los procesos de colaboración. Esto supone que, dado que no existe 'un plan' para promover de forma explícita una acción colectiva conjunta, ésta se produce y adopta variaciones específicas en atención a las condiciones de partida, sea el diseño de las políticas o proyectos, sea las características del territorio en el que se actúa.

En su conjunto, el rasgo común es que la gobernanza colaborativa en los barrios analizados se caracteriza, en primer lugar, por la centralidad de técnicos y sector cívico como principales agentes de colaboración, aunque cuando se consideran qué actores serían los aliados, se restringe a los técnicos. Con los primeros suele colaborar, con los segundos se ha de colaborar. Se trata de procesos de gobernanza colaborativa que, por sus miembros, representan el clásico modelo de 'coaliciones progresistas' (*progressive coalitions*) orientadas a la provisión de servicios de bienestar y de carácter comunitario, o más brevemente, 'coaliciones comunitarias' en donde los actores principales son el sector público y el asociativo, en nuestro caso, los técnicos que prestan los servicios y las asociaciones del barrio; y en muy pocos casos, los propios beneficiarios de los servicios. Los mecanismos que se usan para coordinar esfuerzos se basan en encuentros informales con el objetivo de recabar información sobre los servicios que prestan o las actividades que desarrollan.

Junto a este patrón común cabría destacar tres variaciones. Una de ellas se caracteriza por su orientación más institucional: a los actores comunitarios se les unen actores institucionales (administraciones públicas), suelen usar 'organismos' o mecanismos menos dependientes de la auto-gestión y en el contenido de los intercambios aparecen recursos ligados a la capacidad de influencia o de tipo económico. Se trataría de una dinámica que reflejaría rasgos de las 'coaliciones intergubernamentales', que en el marco de modelos de gobernanza multi-nivel español, basado en la dependencia, supone la dotación de capacidades institucionales y recursos para desarrollar iniciativas en el ámbito municipal (Navarro, 2014). Esta está más presente, en mayor medida, en las ciudades medias

La otra, que aparece en los centros históricos de las grandes ciudades, adopta rasgos más cercanos a las clásicas 'coaliciones pro-desarrollo' (*pro-growth*), porque, aunque también predominan los actores institucionales, existe cierta la presencia de los comerciantes, prevaleciendo intercambios de tipo

²⁰ Las existencia de redes difusas (*issue networks*) en distintos ámbitos de política pública supone una pauta común en las relaciones entre entidades asociativas 'sectoriales' y administración pública en los municipios, frente a las clásicas 'comunidades políticas' integradas por asociaciones vecinales (Navarro, 2001).

instrumental en torno a recursos necesarios para el desarrollo de iniciativas y mecanismos basados en la auto-gestión, pero adoptando un mayor tono de formalidad (las 'reuniones').

Por último cabe referirse a una variación que añade a los actores de las redes comunitarias actores institucionales porque se han desarrollado mecanismos más formales para la colaboración. En un caso, Polígono Sur, de una forma explícita mediante la creación de un organismo encargado de velar por la coordinación inter-administrativa. En otro, Almanjáyar, porque las asociaciones han ido estableciendo acuerdos e instrumentos en su relación con diversas administraciones, pero sin que parezca que esa dinámica parezca esté tan presente respecto al proyecto del Área de Rehabilitación. No obstante, a diferencia de las redes comunitarias, en las entrevistas se aprecia el desarrollo de cierto grado de institucionalización de las relaciones de las asociaciones y las administraciones públicas que actúan en el territorio.

Tabla 8. Los procesos y redes de colaboración: forma, funcionamiento y lógica subyacente

Entidades: técnicos y asociaciones

Aspectos		Redes de colaboración			
		Comunitaria	Pro-desarrollo	Intergubernamental pro-desarrollo	Intergubernamental de bienestar
'Morfología'	¿Quién?	Técnicos y asociaciones			
		Residentes	Comerciantes	Administraciones	Administraciones
'Fisiología'	¿Cómo?	Redes de contactos informales			
		Redes	Reuniones		Organismos
	¿Qué?	Información sobre servicios/actividades			
		Información	Recursos para desarrollar iniciativas: institucionales y económicos		Capacidades institucionales
Agenda	¿Para qué?	Socio-laboral (desempleo) Integración social			
		Integración social Comunidad y participación	Espacio público	Espacio público y patrimonio	Comunidad y participación
Lógica	Orientación	Casual	Casual-Objetivos	Casual-objetivos	Objetivos
	Riesgo de salida	Alto (volatilidad)			Bajo (durabilidad)
	Flexibilidad	Alta			Baja
Casos		S. Martín Porres Chanca	Casco Norte Pópulo-Santa María	Alcalá de los Gazules Montoro	P. Sur (Técnicos) Almanjáyar (asociaciones)

Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

6. Del ‘modelo’ a los ‘modelos’ de la regeneración urbana: ‘condiciones de partida’ y el desarrollo de ‘estrategias adaptativas’.

En los análisis previos hemos analizado un aspecto central en la implementación de los proyectos de regeneración urbana: los procesos de colaboración entre diferentes agentes. Por tanto, no hemos analizado todos y cada uno de los aspectos de la implementación del programa ARB, y en especial, no hemos abordado sus aspectos ‘administrativos’, pues el objetivo era conocer los procesos y modelos de gobernanza, así como su relación con la evaluación del cambio en los barrios, en donde debería reflejarse el desarrollo de los proyectos.

Tampoco hemos centrando el análisis exclusivamente en los ‘agentes de implementación’ de los proyectos, sino que hemos pretendido conocer un elemento central del desarrollo de los proyectos: la colaboración entre los agentes que producen servicios y desarrollan actividades en los barrios. Esto es, se ha tratado de abordar el análisis de los procesos de colaboración que se producen entre diferentes agentes del barrio y diferentes casos (contextos), si se quiere, los procesos de gobernanza comunitaria existentes en los barrios y que, por tanto, subyacen al desarrollo de los proyectos²¹.

Desde la perspectiva desarrollada, los análisis han venido a mostrar un resultado común el análisis de los procesos de implementación de políticas supra-municipales en el ámbito local, en nuestro caso, los barrios; a saber: existe cierta distancia entre las reglas, mecanismos y procesos diseñados y la ejecución que se produce en cada territorio. Pero más que ‘fallos de implementación’, a lo que suele referirse esta literatura, parece que los análisis muestran procesos de ‘adaptación de la implementación’ en cada contexto. ¿En qué consisten?, ¿por qué se producen?, ¿cómo se refleja en la evaluación del cambio en los barrios?.

Respecto a la primera pregunta hemos visto que la ‘morfología’ y a ‘fisiología’ de las redes de implementación muestran un patrón común al que hemos denominado ‘comunitarias’ que se basan en redes de colaboración informales para el intercambio de información y sustentadas en mecanismos de interacción social (confianza, reputación,...). Pero también, la existencia de ciertas ‘variaciones’ que, a grandes rasgos, se corresponden con las ‘condiciones de partida’; el sistema de interacción que delimita el contexto socio-económico del barrio y el diseño del proceso de intervención (los proyectos). Desde la tendencia a las redes ‘*pro-growth*’ en los centros históricos de las grandes ciudades, a las redes ‘intergubernamentales’ de algunas barriadas y los centros históricos de las ciudades medidas, unas con una agenda centrada en los servicios de bienestar y otras sobre aspectos más ligados al desarrollo económico, si se quiere, bajo el lema de la ‘revitalización del casco histórico’.

En buena medida, los análisis vienen a mostrar que en ausencia de un ‘plan’ para promocionar la gobernanza comunitaria respecto a los proyectos, o el barrio en su conjunto, los procesos de colaboración adoptan una forma y una lógica que viene condicionada, principalmente, por las condiciones de partida. O de otra forma, éstas estructuran un sistema de interacción que condiciona, o al menos, orienta los procesos de colaboración que se desarrollan. Cuando menos, las condiciones de partida aportan respuesta a dos preguntas: ¿qué problemas se consideran que existen?, ¿qué actores, con sus recursos, capacidades e intereses, están presentes?.

En este sentido, la diferencia entre centros históricos y barriadas es crucial. Por un lado, los niveles de vulnerabilidad, y los problemas a solucionar, son bastante diferentes, si no en su naturaleza, sí en su intensidad. Por otro lado, los actores presentes en la arena cívica son bastante diferentes: las asociaciones o ‘grupos de interés público’ en un caso, y actores pro-desarrollo en el otro. O aún más, por

²¹ Esto no quiere decir que no pueda abordarse desde esa perspectiva, como ya hemos hecho anteriormente (ver informe 4.1), o mediante el análisis desde esa perspectiva, por ejemplo, analizando exclusivamente las entrevistas realizadas a los técnicos de las Oficinas de Rehabilitación.

utilizar la clásica propuesta de Logan y Moloch (1987), mientras que en las barriadas prevalecen agentes interesados en el 'valor de uso' del hábitat (residentes y entidades cívicas), en los centros históricos también están presentes aquellos más interesados en el 'valor de cambio' (comerciantes, propietarios de solares, viviendas,...), y que, en cambio, tienen poco interés en las barriadas.

Ahora bien, sobre esta distinción cabe hacer, o deben hacerse, especificaciones. Una referida a la presencia de los actores, que diferencia a los centros históricos de las grandes ciudades de las ciudades medias. En las ciudades medias, el agente 'promotor' no proviene tanto del sector privado, sino de las administraciones públicas. Esto hace que las redes de colaboración se oriente claramente hacia los actores institucionales.

Otra especificación se refiere al diseño de los proyectos, tanto su contenido y objetivos, como en su dimensión territorial. Tal y como indicamos al inicio de este texto, podríamos definir, como 'tipos ideales', dos modelos. Aquellos que se desarrollan en áreas territoriales más pequeñas y más homogéneas en cuanto a su composición social, y fijan pocos objetivos, planteando, por tanto, el desarrollo de pocas medidas. Otros que se desarrollan en áreas más amplias y heterogéneas, planteando muchas medidas y/o de muy diversa naturaleza para procurar cumplir objetivos también diversos. Entre los primeros cabría situar los casos de San Martín de Porres y las ciudades medias, acercándose también a este modelo La Chanca. Entre los segundos, los centros históricos de las grandes ciudades y las otras dos barriadas.

Tal y como indicamos, la combinación de esos elementos configura diferentes sistemas de interacción, si se quiere, diferentes estructuras de oportunidades para el desarrollo de procesos y modelos de gobernanza que dan lugar a diferentes estrategias adaptativas por parte de los actores que actúan en los barrios. En otros términos, los actores, en ausencia de un 'plan', desarrollan estrategias adaptativas en atención a las oportunidades que configuran sus condiciones de partida; que entre nuestros casos son las siguientes barriadas con diseños restringidos (San Martín de Porres y La Chanca) y con diseños amplios (Almanjáyay y Polígono Sur); así como centros históricos, unos con diseños más reducidos y menos presencia de actores '*pro-growth*' (Alcalá de los Gazules y Montoro), y otros con diseños más amplios y mayor presencia de actores '*pro-growth*' (Casco Norte y Pópulo-Santa María). En cada uno de ellos parece haberse desarrollado una estrategia adaptativa específica que responde a la lógica que, en buena parte, delimitan las condiciones de partida.

En los cascos históricos de las ciudades medias la lógica parece ser la 'dependencia intergubernamental'. El análisis ha puesto de manifiesto que todos los actores destacan las mejoras habidas en la habitabilidad, y prácticamente se centran en eso, en unos contextos donde las Áreas de Rehabilitación se han centrado, fundamentalmente, en resolver problemas habitacionales mediante la oferta de vivienda pública. La tarea pendiente, además del desempleo, sería el espacio público y el patrimonio, donde las administraciones públicas son los actores llamados a actuar. En los cascos históricos de las grandes ciudades la pauta es similar, pero, como rasgo distintivo, aparecen actores ligados a actividades económicas, principalmente, comerciantes.

En las barriadas, que deben hacer frente a problemas diferentes dados sus niveles de vulnerabilidad, aparecen dos adaptaciones bastante diferentes. En unas, la adaptación consiste en movilizar las redes comunitarias existentes en el barrio y los recursos que estas suponen. Tanto en La Chanca como en San Martín de Porres las asociaciones parecen haber jugado un papel importante como actores 'mediadores' en el desarrollo de los proyectos. De ahí su carácter de 'redes comunitarias'. O de otra forma, las condiciones de partida orientaban los procesos de colaboración, y sus actores han elegido desarrollar una estrategia adaptativa que pasaba por colaborar, o incluso integrar a las asociaciones en los proyectos.

En otras, Almanjáyay y Polígono Sur, se ha desarrollado la misma dinámica, pero también la necesidad de recurrir a un 'plan', que se hace visible en la centralidad que, al menos en las entrevistas, tienen

organismos llamados a regular los procesos de colaboración. Se trata de proyectos más amplios, no sólo por sus objetivos, sino por la dimensión del área de actuación y su propia heterogeneidad interna. Ahora bien, el 'plan' ha surgido de forma diferente, en un caso, podríamos decir que 'desde arriba' (el Comisionado en Polígono Sur) y en el otro 'desde abajo' (mediante interacciones recurrentes entre asociaciones y administraciones). Ahora bien, lo que resulta de interés aquí es que antes unas condiciones de partida similares en los dos casos se ha recurrido a una misma estrategia adaptativa: institucionalizar los procesos de colaboración. Ni la amplitud del proyecto, ni las condiciones de las comunidades locales, parece haber favorecido el desarrollo de redes comunitarias basadas en mecanismos de carácter informal (confianza, reputación, ...).

¿Pero existe alguna relación entre estos rasgos de los modelos de gobernanza y la evaluación que los diferentes actores hacen del cambio en los barrios?. Por un lado, se hace evidente que existe una valoración positiva de los proyectos de las Áreas de Rehabilitación: el área en donde todos los agentes ven mejoras es la habitabilidad, tanto interna (viviendas y edificios), como externa (entorno urbano). Las variaciones parecen responder a las condiciones de partida existentes en cada contexto: la integración social en las barriadas, la actividad económica en los centros históricos, o aspectos ligados a ello (como el patrimonio en el caso de Montoro). Estas variaciones también aparecen cuando se considera la valoración de los propios residentes, que añaden la inseguridad ciudadana, a excepción de los cascos históricos de las ciudades medias y La Chanca. Por tanto, la evaluación del cambio en el barrio parece responder a la presencia de las Áreas de Rehabilitación y aspectos específicos ligados a las condiciones de partida de cada contexto.

Ahora bien, si nos fijamos en la 'trayectoria del barrio', tal y como la hemos delimitado más arriba, la combinación de la percepción de mejoras, el diagnóstico actual y las perspectivas de futuro, siendo central el impacto de la crisis, aparecen diferencias que no se explican sólo por los retos que enfrentaban los barrios; también parecen contar el diseño de la intervención y la estrategia adaptativa desarrollada respecto a los procesos de colaboración.

En los centros históricos de las ciudades medias la crisis ha significado un menor apoyo intergubernamental dando lugar a una trayectoria de cambio que se centra en la idea de la resignación hasta que las cosas cambien, hasta que puedan captarse otras ayudas. En los centros históricos de las grandes ciudades la trayectoria de cambio se centra en la confianza sobre las posibilidades que tienen estos espacios, el centro histórico volverá reactivarse porque existen recursos y actores que pueden promoverlo.

En las barriadas que han ido desarrollado un modelo comunitario en el marco de proyectos más restringidos, el discurso sobre la trayectoria de cambio en el barrio tiende a ser 'esperanzador', pues se ha visto como la 'comunidad', cuando ha tenido posibilidades, ha sido capaz de enfrentar retos mediante procesos de colaboración. Esto es, se confía en el capital social generado durante el desarrollo de los proyectos para seguir mejorando el barrio cuando sea posible.

Por último, en las barriadas que han desarrollado un modelo de corte más institucional en el marco de proyectos y áreas muy amplios, el discurso es bastante más pesimista; aunque cabe distinguir entre el caso en el que se ha promovido un 'plan' para hacer frente a la complejidad de los problemas y la intervención, de aquel en el que el modelo ha respondido a la ausencia de un 'plan' al respecto. O de otra forma, el diseño institucional genera diferencias en un contexto similar, sin llegar a desarrollar la visión de las otras barriadas, cuyas condiciones de partida eran menos complejas (en la comunidad y en el diseño de los programas).

Tabla 9. Condiciones de partida, estrategias de gobernanza y visiones sobre el barrio

Casos	'Condiciones de partida'		Modelo gobernanza	Trayectoria del barrio
	Vulnerabilidad	Diseño	Comunitario y ...	
Montoro	Baja	Acotado	Intergubernamental <i>Pro-growth</i>	Resignación
A.Gazules	Baja			
C. Norte	Media	Amplio	<i>Pro-growth</i>	Posibilidades
P-S. María	Media			
Chaca	Alta	Acotado	Comunitario	Esperanzado
S.M.Porres	Alta			
P. Sur	Muy alta	Amplio	Intergubernamental bienestar	Resignación
Almanjáyar	Muy alta			Pesimista

Fuente: Elaboración propia Proyecto RUCOSA

Incluso respecto a un reto que ha aparecido como un aspecto común en todos los casos, como es la sostenibilidad de las mejoras en la habitabilidad, adopta rasgos diferentes según las condiciones de partida. En este caso, la diferencia crucial en las condiciones de partida es la relación que los residentes tienen con las viviendas, y más concretamente, su propiedad. Esto configura un sistema de interacción completamente diferente para la actuación a desarrollar por parte de los equipos técnicos de las Oficinas. Pero los casos analizados también muestran que en un mismo contexto, diferentes soluciones producen dinámicas diferentes, como resulta de la comparación, por ejemplo, entre Almanjáyar y Polígono Sur.

A lo anterior debe añadirse la existencia de distintas percepciones sobre las trayectorias de cambio según tipos de informantes. En concreto, parecen más cercanas las que formulan los técnicos y los residentes que han sido beneficiarios de medidas de las Áreas de Rehabilitación. En cambio, la visión es más resignada o pesimista cuando se trata de no beneficiario y, especialmente, entre las asociaciones (ver tabla 1). Esto podría suponer que el marco del programa ARB, además del logro 'visible' de la habitabilidad, puede haberse dado procesos de movilización respecto a las posibilidades de cambio. O de otra forma, el haberlas vivido, puede que los residentes que han sido beneficiarios hayan desarrollado una actitud positiva sobre las posibilidades que el barrio, y ellos mismos, pueden seguir mejorando. Sin duda, se trata únicamente de una hipótesis de trabajo que cabe formular a partir de los entrevistados en los ocho casos.

Del mismo modo cabe señalar que las conclusiones sobre la relación entre condiciones de partida, modelos de gobernanza y percepciones sobre la trayectoria de cambio en los barrios han de considerarse en el marco y para las situaciones analizadas. Sin duda constituyen casos ejemplares respecto a las condiciones de partida que se han dado en el marco del programa ARB, y por tanto, cabría señalar que los procesos descritos pueden ser comunes a otros casos.

Referencias bibliográficas

Abel, M.A. y Gillespie, J.L. (2014): Network analysis in co-productive research with multi-sector community collaboration, *Community Development Journal*, 50(2): 327-344.

Agranoff, R. y McGuire, M. (1998): Multinetwork management, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 67-91.

Boudon, R. (1984): *Theories of Social Change*, London, Polity Press.

Dorious, N. (2009): Understanding change in poor communities: what is it and how will we know when it happens?, *Journal of Urban Affairs*, 31(1): 97-109.

Ferman, B. (1996): *Challenging the growth machine*, Lawrence, University of Kansas Press.

Ganuza, E. y Nez, E. (2012): Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos, *Praxis Sociológica*, 61: 79-98.

George, A.L. y Bennet, A. (2005): *Case studies and theory development in Social Sciences*, London, MIT Press, Cambridge, Mass

Hirschman, A. (1977): Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados, México, Fondo de Cultura Económica.

Laumann, E.O. y Knoke, D. (1987): *The Organizational State*, Madison, The University of Wisconsin Press.

Kilduff, M. y Tsai, W. (2003): *Social Networks and Organizations*, London, Sage.

Kuckartz, U. (1995): Case-oriented quantification, en Kelle, U. (ed.): *Computer-Aided qualitative data analysis*, London, Sage, pp. 158-166

Logan, J. y Molotch, H. (1987): *Urban Fortunes*, Berkeley, University of California Press.

Lowness, V. y Sullivan, H. (2008): How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance, *Public Administration*, 86(1): 53-74.

Miles, M.B. y Huberman, A.M. (1984): *Qualitative Data Analysis*, London, Sage.

Morón, E. y Rodríguez, J.I. (2015): Rehabilitación integral de barriadas con dificultades sociales en Andalucía. La experiencia de San Martín de Porres en Córdoba, *Informes de la Construcción*, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.051>

Navarro, C.J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Navarro, C. J. (2010) "El imperativo de la gobernanza territorial: lógicas en la producción de la acción conjunta", en Castillo, F. (ed.): *Gobierno y democracia local: la experiencia andaluza y andina*, Granada, UIM, pp. 315-328.

Navarro, C.J. (2014): Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos, *Cuadernos de Derecho Local*, 216-230.

Navarro, C.J. y Rodríguez-García (2015): Models of local governing coalitions, *Urban Geography*, doi:10.1080/02723638.2015.1034485.

Prova, K.G. y Kenis, P. (2005): Modes of network governance and implications for public network management, 8th National Public Management Research Conference, Los Ángeles, CA.

Purdue, D. (2001): Neighbourhood governance: leadership, trust and social capital, *Urban Studies*, 12: 2211-2224.

Ritchie, J. y Spencer, L. (1994): Qualitative data analysis for applied policy research, en Bryman, A. y

Burgess, R.G. (eds.): *Analysing Qualitative Data*, London, Sage, pp. 173-194

Rodríguez-García, M.J. (2012): Asociaciones y coproducción de servicios en municipios españoles, *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2): 357-369.

Sabatier, P. (1998): An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21: 129-158.

Stone, Clarence N. (2005). More than the economy after all: Continuing the debate about urban regimes. *Journal of Urban Affairs*, 26, 1-19.

Taylor, M. (2000): Communities in the lead: power, organizational capacity and social capital, *Urban Studies*, 37: 1019-1035.

Yin, R.K. (1981): *Case Study Research: Design and Methods*, London, Sage.

