

La importancia del contexto en las intervenciones de regeneración en barrios. Una mirada desde Andalucía

Manuel Fernández-García - Centro de Sociología y Políticas Locales – Universidad Pablo de Olavide

Abstract: Las políticas de regeneración urbana son un punto fundamental dentro de la Agenda urbana europea y uno de los principales retos a los que se enfrenta los nuevos enfoques de la misma que promueven un “desarrollo urbano sostenible”, pero este tipo de políticas pueden tener articulaciones diversas dependiendo de los diferentes contextos en los que se aplican. Los proyectos de regeneración urbana operan sobre las consecuencias que se derivan de los efectos contextuales de la segregación urbana, y no únicamente sobre las desigualdades sociales entre individuos. Ahora bien, dichos 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, por la presencia de distintos actores que poseen recursos, intereses o creencias específicos. Por otro lado, por elementos contextuales que configuran estructuras de oportunidades en las que es más o menos probable desarrollar determinados cursos de acción. El objetivo de este paper es contribuir al debate sobre los diferentes enfoques de la regeneración urbana atendiendo al contexto específico en los que estos proyectos se dan. Para ello se analizarán seis casos de estudio en barrios de diferentes ciudades andaluzas en los que se han aplicado programas autonómicos de regeneración urbana y rehabilitación de viviendas, de los cuales tres barrios pertenecen a cascos históricos y tres a barriadas periféricas. De esta manera se pretende observar si según los diferentes contextos urbanos (centro/periferia) o la existencia de diferentes coaliciones de implementación o pautas de relación entre los actores implicados podemos encontrar diferentes enfoques de una misma política y, por tanto, diferentes impactos. Este trabajo presenta avances del proyecto Urban-Impacts, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, haciendo uso de datos del proyecto “Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía (Rucosa)” llevado a cabo entre 2014 y 2015 por el equipo del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide

Introducción

Las políticas de regeneración urbana son un punto fundamental dentro de la Agenda urbana europea y uno de los principales retos a los que se enfrenta los nuevos enfoques de la misma que promueven un “desarrollo urbano sostenible pero este tipo de políticas pueden tener articulaciones diversas dependiendo de los diferentes contextos en los que se aplican. En este sentido el presente artículo pretende explicar cómo diferentes contextos pueden producir diferentes coaliciones de implementación, lo que implica diferentes actores y diferentes orientaciones de la política. Estas diferencias se producen incluso dentro de un mismo programa. Así pues nuestra pregunta de investigación sería la siguiente: ¿Diferentes contextos producen diferentes redes de implementación dentro de un mismo programa de regeneración

urbana? Y en segundo lugar: ¿es suficiente el contexto para explicar estas diferencias o habría que atender también al diseño de los proyectos?

Para responder a estas preguntas en primer lugar se hace una revisión de la literatura acerca de los procesos de colaboración en el marco de los proyectos de regeneración urbana, aplicando el marco de las redes de gobernanza en las ciudades, a continuación se define el contexto de interacción de los proyectos, definidos por el territorio y el diseño de la política y se enumeran las hipótesis de investigación en base a las cuales se seleccionan los casos de estudio. Por último se realiza un análisis de la composición de las redes de gobernanza de los casos seleccionados, para, a continuación, proceder a la comprobación y discusión de las hipótesis planteadas.

1. Marco Analítico

1.1 Regeneración Urbana y coaliciones de gobernanza

La mejora de las áreas urbanas afectadas por malas condiciones de vida, con concentración de problemas sociales ha sido una preocupación de las políticas urbanas desde, al menos, la época Victoriana. Más recientemente en Europa y de manera general en los años 50 del siglo XX tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial comienza a desarrollarse la que se denominó políticas de reconstrucción urbana (Roberts 2000), impulsadas por las autoridades nacionales locales y enfocadas en reconstruir y extender las áreas de las ciudades históricas fomentando el crecimiento suburbano, el concepto fue evolucionado para pasar después en los 60 y 70 a las políticas de revitalización y renovación (*urban renewal*) que contaron con la paulatina entrada del sector privado que se hizo dominante en los años 80 bajo el paradigma del desarrollo económico (*Urban redelopment*) llevado a cabo por gobiernos de inspiración neoliberal como el de Margaret Thatcher en Reino Unido (Blackman 1995). En cambio, a partir de los años 90 comienza a hablarse de regeneración urbana, con un enfoque más centrado en la colaboración con diferentes actores (*partnership*) y con formas de política y práctica más integrales (Roberts et al. 2000).

Bajo este paradigma las políticas de regeneración urbana puede definirse como una actuación integral que pretende lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social y ambiental de un área urbana que está sujeta a procesos de declive urbano o aquellas que ya se encuentran en esa situación. Esto supone, en los últimos tiempos, procesos de intervención pública que pretenden promover procesos de desarrollo urbano sostenible para las ciudades, y en particular, para espacios específicos de éstas que presentan problemas tanto en su aspecto físico y ambiental, como en su composición social o sus pautas de desarrollo socio-económico (McCarthy 2007). Esta idea parte de dos premisas. Una de ellas se refiere a una constatación empírica: el reconocimiento de la existencia de procesos de segregación residencial, o mejor, la existencia de desigualdades urbanas. Esta supone la existencia de una distribución desigual de población y de recursos en el espacio urbano, y en particular, la aparición de ciertos espacios que se caracterizan por concentrar altos niveles de vulnerabilidad. La regeneración urbana supone el desarrollo de procesos de intervención pública con el objetivo de re-equilibrar las desigualdades entre distintas áreas urbanas; si se quiere, promover la cohesión social y territorial en las ciudades. La otra premisa se refiere, más bien, a una hipótesis sobre el origen

o causas de esos procesos: la existencia de ‘efectos contextuales’ (o ‘efectos de barrio’). Los barrios se caracterizan por cierta combinación de aspectos físicos, composición social y determinadas pautas culturales y estilos de vida que ofrecen diferentes ‘oportunidades vitales’ a sus residentes. Suponen un espacio vital que influye en la calidad de vida de sus residentes: vivir en uno u otro barrio tiene consecuencias sobre éstos, con cierta independencia de sus recursos y capacidades individuales. Los barrios constituyen un conjunto o estructura de oportunidades, más o menos favorable, para procurar la mejora de su calidad de vida, el desarrollo de procesos de inclusión social (Muster y Ostendorf, 1998).

Esto justificaría que, frente a otras intervenciones públicas de carácter sectorial que tratan de reequilibrar desigualdades proveyendo ayudas y servicios a personas y hogares, se focalicen en procesos de intervención sobre áreas territoriales específicas. Se debe actuar en áreas concretas porque sus problemas se derivan tanto de las circunstancias que caracterizan a sus residentes (concentración de desigualdades), como de rasgos específicos que las configuran como estructura de oportunidades y que van más allá de los recursos y capacidades de sus residentes considerados individualmente.

Desde esta perspectiva, las iniciativas de regeneración urbana suponen, explícitamente, el desarrollo de una política pública que atiende a las consecuencias que se derivan de los efectos contextuales que produce el hecho urbano, y no únicamente las desigualdades sociales.

Por otro lado es necesario tener en cuenta que la implementación de programas públicos sobre un territorio determinada 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 sus 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’, una red de políticas (*policy network*) donde se integren agentes que, interesados en las iniciativas que pretenden desarrollarse, aporten recursos relevantes para su puesta en marcha (Rodhes & Marsh 1992). Esto es, un conjunto de aliados en torno a una agenda que conformen procesos y coaliciones de gobernanza (Rodríguez-García y Navarro, 2015).

Como subraya la literatura especializada, en las políticas de regeneración urbana esta movilización de una coalición de intereses formada por más de un sector con el fin de preparar y supervisar una estrategia concertada para la regeneración de un área es fundamental. Este es el enfoque del *partnership approach* desarrollado sobre todo en el Reino Unido (Bailey et al 1995). Aunque algunos autores prefieren distinguir entre *partnership* (colaboración más institucionalizada) y *redes* (menos institucionalizada (autores)). En general, existe un consenso en torno a que el éxito de los proyectos de regeneración 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), esto es, un enfoque de colaboración estratégico, multisectorial y multiinstitucional, con base local (Carter, 2000). Pero la cuestión clave, es la de quien participa en estas coaliciones y procesos y hasta qué punto son los diferentes actores capaces de marcar la agenda de los mismos en función de sus intereses. Normalmente los actores pueden ser, institucionales, que incluirán técnicos y diferentes niveles de gobierno, del sector privado (empresas), o bien de la sociedad civil (que incluirían

organizaciones no gubernamentales, sindicatos y asociaciones) además de los propios beneficiarios de la intervención. Algunos autores subrayan la importancia de la participación ciudadana para garantizar la orientación democrática de las políticas de regeneración urbana (Sorensen y Torfing 2005) ya que una mayor participación contribuye a la integralidad de la política de regeneración, ya que los ciudadanos tienden a expresar una visión más holística del problema (Pares et al 2012) aunque algunos estudios alertan de a veces el tipo predominante de participación en los procesos de regeneración se ha revela como una participación "funcional" en la que grupos comunitarios se ven involucrados en el cumplimiento de los objetivos predeterminados del proyecto (Jones 2003).

Para entender cómo se construyen las coaliciones de implementación en el marco de una política determinada es útil de utilidad revisar la literatura sobre la formación de las diferentes redes de gobernanza en las ciudades. El concepto de redes gobernanza se ha aplicado por diferentes autores para estudiar los mecanismos de colaboración, y los agentes participantes en la formulación e implementación de las políticas urbanas en general y de las políticas de regeneración urbana en particular (Southern 2002, Blanco 2009). Así resulta de interés las aportaciones que explican tanto la participación de los diferentes actores en las redes de gobernanza colaborativas como la orientación de las políticas en función de la conformación de dichas redes de colaboración. En o , en primer lugar, podemos destacar la teoría de la “*grown machine*” (Logan & Moloch 1987) que explica la formación de las denominadas *pro-grown coalitions* (coaliciones pro crecimiento) entre el sector privado y agentes estatales enfocadas a en aumentar el valor del suelo a través del crecimiento urbano, en oposición a este tipo de coaliciones podemos encontrar las *anti-grow coalition* o *progressive coalitions* (Lamothe 2013, Lloyd and Newlands 1988) coaliciones enfocadas a paliar los efectos del crecimiento formadas por organizaciones sociales y locales y que fomentan una agenda de políticas de bienestar. Por otro lado la teoría del Régimen Urbano (Stone 1989) incide en el desarrollo de coaliciones informales entre el sector privado y las autoridades locales compartiendo ambas partes objetivos comunes vinculados principalmente al crecimiento económico. Aunque esta teoría es ha servido para ilustrar coaliciones de gobernanza procesos de regeneración urbana (Lawless 1994, Holman), aunque algunos autores (Davies 2002, 2004) dudan de su posible aplicación en el contexto europeo prefiriendo hablar de un enfoque específico para las políticas de intervención en barrios, este modelo denominado *partnership governance* que aun incluyendo a elites locales y sector privados con tendencia a la institucionalización tendría como elemento central, en el caso británico, al gobierno central siendo este el impulso de las políticas de regeneración y quien ejerce un dominio jerárquico sobre los demás actores.

Por otro lado para nuestro análisis resulta de gran interés la clasificación de modelos de gobernanza propuesta por Pierre (1999) aplicando un enfoque institucionalista y que distingue entre diferentes modelos de coaliciones de gobernanza no solo en cuanto a que actores las forman sino a que agenda despliegan. En este sentido Pierre distingue entre modelos de Gestión (*Managerial coalitions*, con una agenda basada en la eficacia), Corporativos, (*Corporatist coalitions* con un enfoque distributivo), Pro crecimiento (*Pro-growth coalitions*) y de bienestar, (*Welfare Coalitions*, redistributivas). Para Pierre estos modelos corresponden a sistemas de valores políticos que revelan diferentes concepciones sobre la democracia local, sobre el papel del gobierno local en relación con el desarrollo económico, diversos estilos de políticas públicas, diferentes concepciones en el del rol del estado local en relación con la sociedad civil. Pero además, estudios de campo han demostrado que las coaliciones de gobernanza no siempre son homogéneas existiendo modelos diagonales o híbridos de gobernanza (Torfing et al. 2013). Por

último otras investigaciones han demostrado que diferentes ámbitos de políticas públicas generan diferentes arenas políticas y a su vez distintas coaliciones de gobernanza incluso dentro de una misma ciudad (Navarro & Rodríguez 2016).

Entonces, cómo podemos por tanto explicar la formación de diferentes coaliciones de gobernanza que actúan en la implementación de los proyectos incluso dentro de un mismo programa. Estudios anteriores (Pares et al. 2014) plantean la importancia de determinados elementos del contexto territorial en el que se desarrollan los proyectos como el tipo de barrio, el capital social existente en dichos barrios. Nuestra hipótesis de partida en cambio es que no solo el contexto territorial es importante, sino que el propio diseño de los proyectos es un elemento fundamental para entender que actores participan en la redes de gobernanza de un proyecto determinado.

1.2 El sistema de Interacción de las políticas de Regeneración Urbana.

Como se ha comentado con anterioridad la aplicación de procesos de regeneración Urbana se desarrolla en contextos territoriales específicos y su 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. 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 integrantes

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.

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 que estaría compuesto por el contexto territorial más el diseño del proyectos.

Por contexto territorial entendemos aquellos factores relacionados con el área urbana donde se aplica el proyecto. Los barrios se caracterizan por una combinación de aspectos físicos, composición social y patrones culturales y estilos de vida específicos que ofrecen diferentes "oportunidades de vida" a sus residentes. Por tanto los elementos que configuran este contexto territorial serían su dinámica urbana (si se trata de barrios del centro o de la periferia), sus características sociodemográficas, niveles de privación, concentración de problemas sociales, configuración urbanística o ambiental del barrio, etcétera,

Desde nuestro punto de vista, el diseño de los proyectos también contribuye de manera determinante en la configuración del sistema de interacción donde los diferentes actores colaboraran, aquí se tendrían en cuenta factores como la estrategia de los proyectos, sus objetivos y los mecanismos (Policy tools) que plantean para llevarlos a cabo (Blair 2002). Por otro lado la orientación de las medidas, 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 también configuran diferentes procesos de interacción, la extensión de los proyectos (si se trata de proyectos extensos dirigido a una gran población o si se trata de proyectos más concretos y acotados) o la inclusión de mecanismos de colaboración específicos en el propio diseños del proyectos.

Para nuestro diseño de investigación hemos reducido los efectos del sistema de interacción a tres variables que nos permite plantear tres hipótesis acerca de tres ámbitos diferentes de las coaliciones de implementación.

En primer lugar la variable "dinámica Urbana" (centro vs periferia), la hipótesis de partida sería que la regeneración de centros urbanos supondría un territorio de oportunidad para los actores pro-growth teniendo estos una presencia frente a las intervenciones en los barrios periféricos donde estarían más presentes las coaliciones de tipo (re)distributivas.

La segunda variable sería acerca de la extensión de los proyectos, la hipótesis subyacente sería que proyectos más acotados beneficiarían la confianza entre los actores y, por tanto, su participación en la red de gobernanza del proyecto frente a los más grandes.

Por último, la tercera variable a tener en cuenta sería la existencia de mecanismos de coordinación y colaboración institucional, en este caso la hipótesis sería es que la existencia de órganos colaborativos sería el elemento explicativo de la colaboración institucional.

2. Diseño de La investigación: casos, variables y análisis

La investigación plantea el análisis de las diferentes coaliciones de implementación en seis proyectos de regeneración urbana pertenecientes al mismo programa, las Áreas de Rehabilitación de Barrios, desarrollado por la Junta de Andalucía desde el año 1996.

2.1 El programa ARB y sus tipos de intervenciones

Desde mediados de los 90 son varios los programas que podríamos definir como de “Regeneración Urbana” que operan en las ciudades andaluzas, Por ejemplo la iniciativa comunitaria Urban, o las intervenciones en las zonas necesitadas de Transformación Social ZNTS además de las iniciativas emprendidas por las autoridades locales. EL papel más destacado ha corrido por parte de la Administración regional con competencias en materia de vivienda y suelo desde el año 1984, en este sentido destacan principalmente el programa autonómico de Áreas de Rehabilitación que constituyen el programa o instrumento de intervención integral a través del cual se desarrolla de manera principal la política de vivienda en la Comunidad Autónoma andaluza en espacios urbanos que presentan problemas relacionados con la habitabilidad, tanto privada (viviendas), como pública (entorno). Más concretamente, a través de este programa se canalizan, en las zonas delimitadas, los distintos programas de actuación que se establecen en el marco de los sucesivos Planes de Vivienda de Andalucía.

Resumidamente, este programa se caracteriza por los siguientes rasgos: Se trata de procesos de actuación focalizados en áreas urbanas específicas, mediante actuaciones de carácter integral que engloban tanto el acceso, como la rehabilitación de viviendas y del entorno urbano, así como otras de carácter social. Para ello se desarrollan procesos de cooperación entre administraciones, especialmente la autonómica y la municipal, el establecimiento de relaciones de cercanía con los residentes, a través de las Oficinas de Rehabilitación, y la participación de éstos en el desarrollo de las actuaciones. Se trata, pues, de procesos integrales de regeneración urbana en los que se desarrolla la orientación de la política de vivienda y mejora del hábitat urbano en Andalucía en barrios concretos. No obstante, debe considerarse que, por un lado, no la agotan, pues los distintos programas y medidas de rehabilitación recogidos en los Planes de Vivienda no se desarrollan únicamente en las áreas delimitadas, y por otro, la orientación de sus actuaciones han surgido y han ido adaptándose a los cambios introducidos en los sucesivos Planes de Vivienda (Navarro et al 2016)

Tabla 1 el programa ARB

		Todos		Grandes ciudades	
		Centros Históricos	Barriadas	Centros Históricos	Barriadas
Población		10743	10650	20735	10650
Superficie (km2)		34,9	6,5	10,1	6,5
Actuaciones (1)	Contextuales (%)	66,7	56,3	67,6	56,3
	Redistributivas (%)	47,6	47,9	56,3	47,9
Mecanismos de coordinación (%)		43	83,3	16,7	83,3
Proyectos (n)		22	8	7	8(2)

Fuente: Proyecto RUCOSA (2016)

Como se puede ver en la tabla 1 el programa ARB se ha desarrollado en un total de 30 barrios en Andalucía, e diferentes contextos, barrios periféricos y centros históricos de grandes ciudades y en ciudades de tamaño medio. El órgano de gestión de los programas serían las oficinas de rehabilitación. Estas oficinas dependen funcionalmente de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) y posteriormente y la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), tienen autonomía de gestión y suponen la creación de un organismo descentralizado para la gestión coordinada de las actuaciones en las áreas, así como el instrumento para canalizar información a la ciudadanía e integrar su participación en el desarrollo de las

actuaciones; estableciéndose asimismo, en casos determinados, acuerdos con los gobiernos municipales para su puesta en marcha,

Otra idea central de los Planes de Vivienda, y por tanto, de las Áreas de Rehabilitación, es el de la corresponsabilidad, tanto de actores gubernamentales, como no gubernamentales. La concreción de esta orientación ha ido variando en los distintos planes de vivienda, apareciendo diferentes órganos y procesos de coordinación, así como actores públicos y privados. Desde una perspectiva histórica, los sucesivos planes han supuesto el aumento y diversificación de posibles actores en las distintas fases de esta política pública, y en especial, la presencia de los agentes sociales de diferente naturaleza. Para el desarrollo de los proyectos, que son aprobados por la Consejería competente en esta materia, se establecen acuerdos de colaboración con los gobiernos municipales u otros programas de ámbito estatal (Salmerón y Rodríguez Galadí, 2010)

Así pues, el programa de las Áreas de Rehabilitación supone el desarrollo de procesos de gobernanza en el que intervienen diferentes actores, pero con papeles diferentes según el momento de desarrollo del programa, existiendo una clara diferencia entre los momentos anteriores a la implementación y a partir de ésta. En el primer caso la red de actores es eminentemente pública y juega un papel central la administración autonómica, habida cuenta de que se trata de un programa promovido por esta última. En las fases de implementación y seguimiento la red se amplía para incorporar a actores sociales, aunque en esta red público privada siga jugando un papel relevante la administración, y en especial, a través de la Oficina de Rehabilitación por su labores de gestión, coordinación e impulso de la participación

2.2 Selección de Casos

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.

Así, se han seleccionado 6 casos atendiendo para ello, fundamentalmente, a las tres variables planteadas como hipótesis. Por un lado, respecto al contexto territorial la dinámica urbana de los proyectos, pues ha quedado claro que la dicotomía centro/periferia en las áreas urbanas supone un elemento diferenciador muy relevante respecto a las condiciones de partida de las áreas intervenidas. Respecto al diseño se han seleccionado proyectos acotados (afectan a un número menor de vivienda) frente a otros proyectos más extensos. Por último se han seleccionado proyectos que cuenten con mecanismos de colaboración interinstitucional ya sea incluido en el diseño del proyecto o presente en el barrio. De entre los proyectos que se ajustaban a estas condiciones, los finalmente elegidos han sido los siguientes: 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 Almanjáyár en Granada. En la tabla siguiente pueden verse alguno de los rasgos de los proyectos

Tabla 2 Selección de Proyectos

XII Congreso de la AECPA – Santiago de Compostela 20-22 de septiembre de 2017

		Casco Norte	Pópulo-Santa María	Chanca Pescadería	San Martín Porres	Almanjáyar	Polígono Sur
Contexto	Dinámica Urbana	Centro H.	Centro H.	Barriada*	Barriada	Barriada	Barriada
	Edificios mal estado (%)	5,4	22,6	4,6	3,9	16,2	11,5
	Problemas barrio (media)	2,9	2,1	3	3,5	3	3
	Severidad CV (0-100)	15,1	46,7	60,5	69,1	56,7	57,8
Diseño	Nº viviendas (miles)	20,6	17,7	2,8	2,7	7,7	11,1
Diseño + Contexto`	Mecanismos de colaboración	Oficina Concertada	No	no	no	no	Comisionado
Superposición de Proyectos		No**	Urban	ZNTS	ZNTS	URBAN/ZNTS	ZNTS/URBAN***

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

**Progama Urban desarrollado previamente al ARB

*** Programa Urban desarrollado en zona colindante con el área de intervención de ARB

Respecto a los casos expuestos en la tabla 2, destacar la excepcionalidad del programa de rehabilitación del barrio de La Chanca de Almería ya que por su situación geográfica (arrabal histórico) y configuración del caserío tiene una dinámica más cercana a la de los centros históricos (de hecho el barrio de la Chanca es el poblamiento original de Almería, pero es un barrio que se halla fuera de las dinámicas económicas del centro histórico y cuyos indicadores sociales lo muestran más cercanos a las de las barriadas, teniendo esto en cuenta en finalmente se ha clasificado como barriada. Si atendemos a los rasgos del contexto podemos ver la diversidad existente entre los diferentes proyectos. Así 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 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 Almanjáyar; 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. Por últimos señalar que se ha incluido la variable de superposición de programas tanto ZNTS (Impulsados por la Consejería de igualdad Junta de Andalucía) o de la Iniciativa comunitaria URBAN o URBANA con fondos de la UE y gestionados por el gobiernos locales)

2.3. Metodología

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).

XII Congreso de la AECPA – Santiago de Compostela 20-22 de septiembre de 2017

Así para cada uno de los casos seleccionados se han definido las redes de implementación de los programas ARB, esta red se ha trazado a través del análisis de entrevistas semiestructuradas realizadas en cada uno de los barrios a los agentes de implementación (responsables técnicos de las oficinas) la red ha sido complementado con la información obtenida con entrevistas a técnicos de otras instituciones implicados en la zona, asociaciones y comerciantes, en total se realizaron 47 entrevistas(ver tabla x)

	Tipo	Dimensión	N
1. Oficina de Rehabilitación	Agente de implementación		6
2. Unidad de Trabajo social del barrio	Técnicos en el territorio	Distributiva	5
3. Centro Educativo del barrio (A. Autónoma)	Técnicos en el territorio	Distributiva	6
4. Centro de salud (A. Autónoma)	Técnicos en el territorio	Distributiva	6
5. Asociación de vecinos	Sociedad Civil	Redistributiva	6
6. Ongs, asociaciones de caridad, etc...	Sociedad Civil	Redistributiva	6
7. Asociación de comerciantes	Agentes Económicos	Pro growth	3
8. Responsables de otros programas de rehabilitación gestionados por Ayuntamiento.	Gobierno local	Intergubernamental	3
9. Comunidad de propietarios	Beneficiarios	Confianza	6

Para definir las redes de implementación de los proyectos estudiados a partir de las entrevistas realizadas se ha realizado una tipología de cinco posibles colaboradores de la red personal del agente principal encargado de la implementación, que sería la oficina técnica de AVRA dependiente de la Consejería de Fomento y vivienda de la Junta de Andalucía. Así los posibles colaboradores de la oficina técnica serían por una parte los técnicos que prestan servicios 'sobre el terreno' que serían principalmente los colegios de la zona y el centro de salud (dependientes también de la administración autonómica,) y la oficina de servicios sociales (perteneciente al Ayuntamiento) la colaboración con este agente podría interpretarse también como colaboración intergubernamental pero se trata de una relación imprescindible y cercana compartiendo el ámbito de actuación, los beneficiarios e información sobre ellos que nos parece más adecuado situarla en esta categoría.). En segundo lugar las asociaciones, bajo este concepto se han agrupado tanto las asociaciones de vecinos más preocupadas por la mejora del territorio como las ONGs y asociaciones más asistenciales que trabajan directamente como los vecinos

(Caritas, Bancos de Alimentos, asociaciones Gitanas Etc.). En tercer lugar los agentes Pro-Crecimiento económico que serían fundamentalmente empresarios y asociaciones de comerciantes. Por último para intentar medir la cooperación multinivel sería el Ayuntamiento (entendido como entidad en sí) o con los proyectos Urban (en el caso de existir) programas de rehabilitación urbana que gestiona directamente los ayuntamientos. Por último se ha tenido en cuenta también la calidad de las relaciones (si son problemáticas o colaborativas) con los propios usuarios del servicio como medida de la confianza que genera el proyecto entre los vecinos, en esta categoría se incluyen tanto usuarios individuales como las comunidades de vecinos de las viviendas intervenidas (Uno de los requisitos para afrontar la rehabilitación era la constitución formal de este tipo de comunidades ya fueran propietarios o inquilinos. La metodología que se ha seguido para trazar las redes ha sido la de contactos confirmados por los entrevistados (existencia de relación), En segundo lugar a través del análisis de las entrevistas hemos definido la intensidad de esta colaboración (moderada o intensa)¹

3. Resultados

El análisis de los casos seleccionados pone de manifiesto que los procesos de colaboración en la implementación de los programas ARB se producen, de manera fundamental en primer lugar con los técnicos sobre el terreno que producen los servicios en el barrio, esto es, en la dimensión distributiva, siendo por otro lado también importante en la mayoría de los casos la colaboración con el sector cívico, más concretamente con las asociaciones presentes en el barrio. Este es el patrón común que surge de lo que manifiestan los entrevistados en todos los casos analizados. Sin embargo existen algunas diferencias entre ellas en lo referido a la participación de actores vinculados al desarrollo económico, la participación de actores institucionales en la red de implementación y, por último a la intensidad de las relaciones de colaboración entre

Las actuaciones que se llevan a cabo en los centros históricos debido a estructura de oportunidades que representan contaron con la participación de actores enfocados a los temas clásicos del desarrollo económico (Asociaciones de comerciantes, empresarios, etc). En las redes de implementación observadas en el caso de los Proyectos desarrollados en centros históricos propiamente dichos (Cádiz y Casco Norte) se observa una participación moderada de este tipo de entidades, aunque no es ni mucho menos el agente principal. Concretamente en el ARB Populo y Santa María de Cádiz (fig 2) las relaciones principales se establecen con otros servicios en el territorio, especialmente el centro de Salud y los servicios sociales, con los que hay una relación intensa de intercambio de información, en el caso de las asociaciones de vecinos las relaciones son de colaboración. También se señala la importancia de la intervención para el desarrollo de negocios principalmente hostelería en el barrio. Por último las relaciones con los usuarios ha sido en algunos momentos conflictivas, la necesidad de establecer comunidades de vecinos y de corresponsabilizar a los usuarios con el cuidado de las zonas comunes ha provocado algunos momentos tensión entre usuarios y oficina.

¹ A los entrevistados se les cuestionaba tanto acerca de con que otros agentes colaboraban así como por los agentes más importantes para explicar el cambio en el barrio y por los agentes a los que acude la ciudadanía cuando tenía algún problema

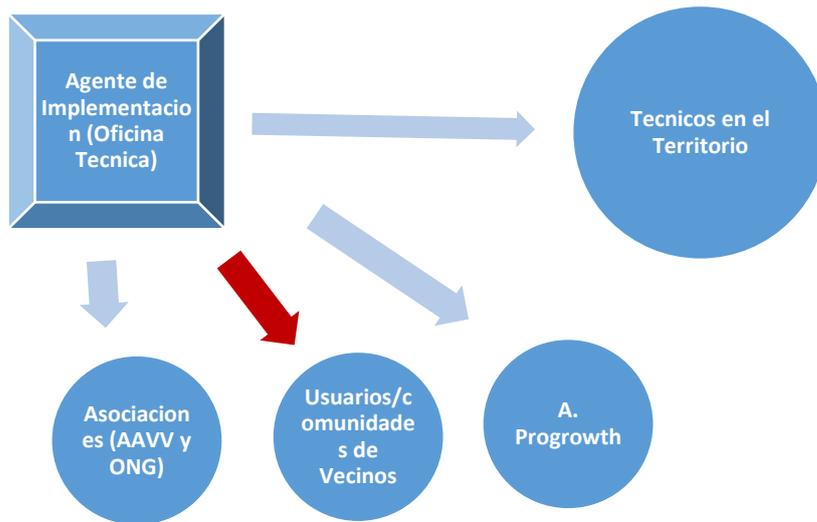


Fig 2 Red de implementación ARB Populo y Santa María (Cadiz)

En cambio la red de implementación del ARB Casco norte nos muestra algunas diferencias, en primer lugar la existencia de otro agente institucional (el ayuntamiento) la oficina de rehabilitación del casco Norte fue concertada entre ambas administraciones y la colaboración fue completa. Por otro lado el agente más importante en esta intervención fueron los usuarios, individuales y comunidades, con los que se estableció una relación positiva. En cuanto a las asociaciones sí que existieron relaciones y se señalan una serie de conflictos enmarcadas con las reivindicaciones de los movimientos sociales urbanos con una fuerza y tradición histórica muy importante en este barrio (Guerrero et al 2011, Díaz 2012). Las relaciones con entidades pro growth se dieron a través de un programa de fomentos y renovación de locales comerciales además de otro tipo de relaciones (por ejemplo con una asociación de artesanos del barrio). Por último señalar que este es el único caso donde no es tan central la relación con los otros servicios del barrio.

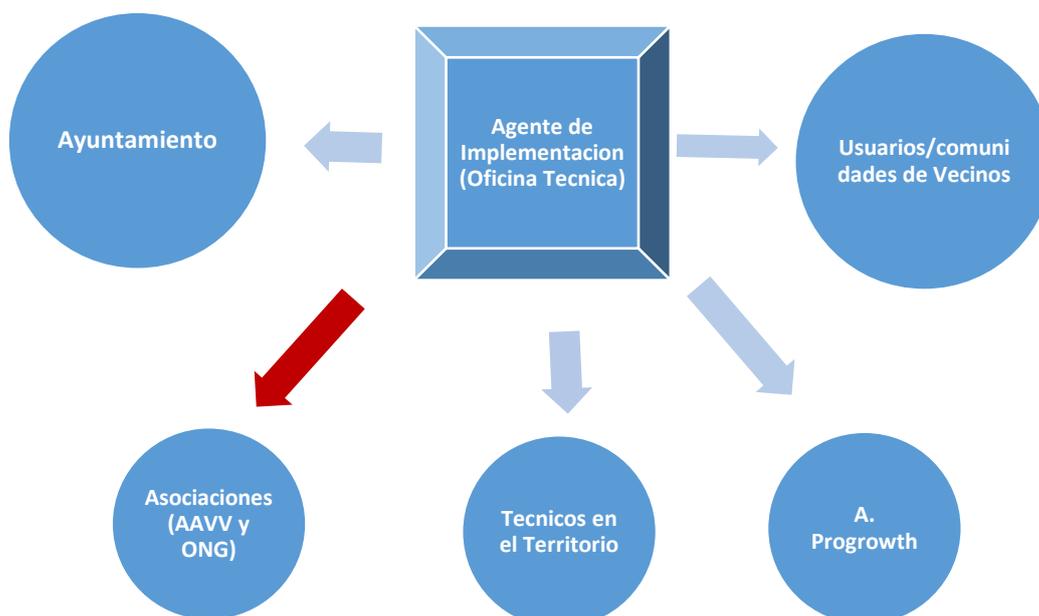
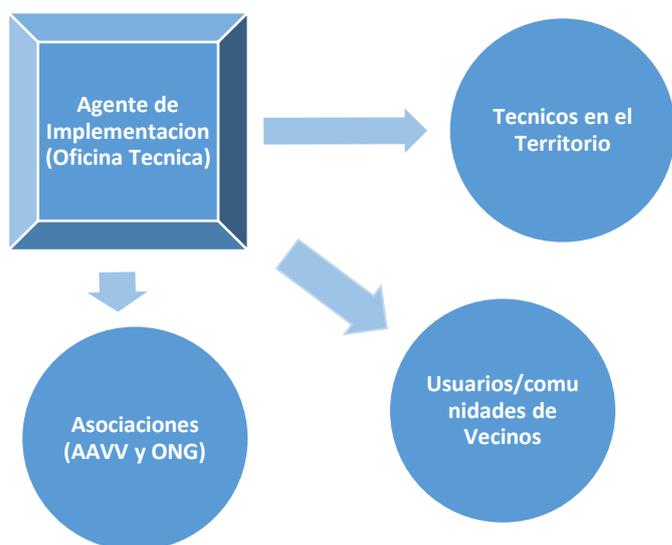


Fig 3 Red de implementación ARB casco Norte de Sevilla

Los dos programas con proyectos más acotados, esto es (San Martín de Porres en Córdoba y la Chanca en Almería) presentan un índice de colaboración mucho más alto entre todos los participantes en la red, en ambos se menciona la importancia del asociacionismo vecinal como elemento dinamizador del barrio y agente clave en la implementación de los proyectos, actuando como impulsor e incluso como mediador entre las administraciones, además no se mencionan relaciones conflictivas con los usuarios como si es el caso de los otros proyectos, el ambiente de colaboración es mayor, a pesar de sus diferencias la red de implementación puede resumirse en un único sociograma (fig 4) para ambas experiencias, esto es relaciones intensas y positivas entre todos los actores implicados



Red de implementación ARB La Chanca y ARB San Martín de Porres

Por último, los casos de Almanjayar en Granada y Polígono Sur en Sevilla presentan en principios unas características socioeconómicas similares (Población gitana, altos niveles de desestructuración social etc). Pero la existencia en este último de una institución de coordinación como es el comisionado del Polígono Sur en la que participan las tres administraciones y que adopta un rol de coordinación en toda la actuación pública que se realiza en el barrio modifica de manera sustancial la red de implementación del programa. Así la red de Almanjayar (fig 5) el elemento de coordinación mayor es con los técnicos sobre el terreno, mientras con los usuarios la relación es por momento conflictiva debido también a la problemática de la regularización de las comunidades de vecinos y de las viviendas públicas ocupadas, o compradas y vendidas ilegalmente, en cuanto a las asociaciones la relación es buena pero se señala una cierta debilidad de las mismas en el barrio y falta de coordinación y desconfianza entre ellas.

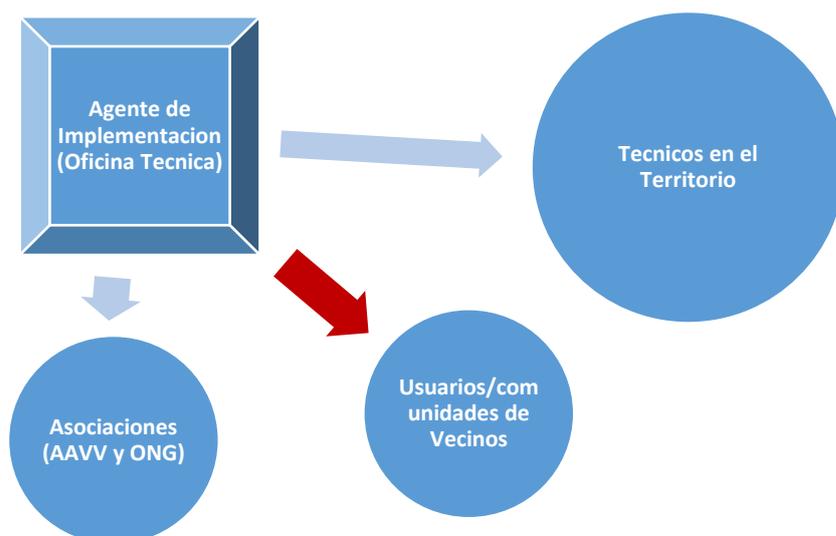
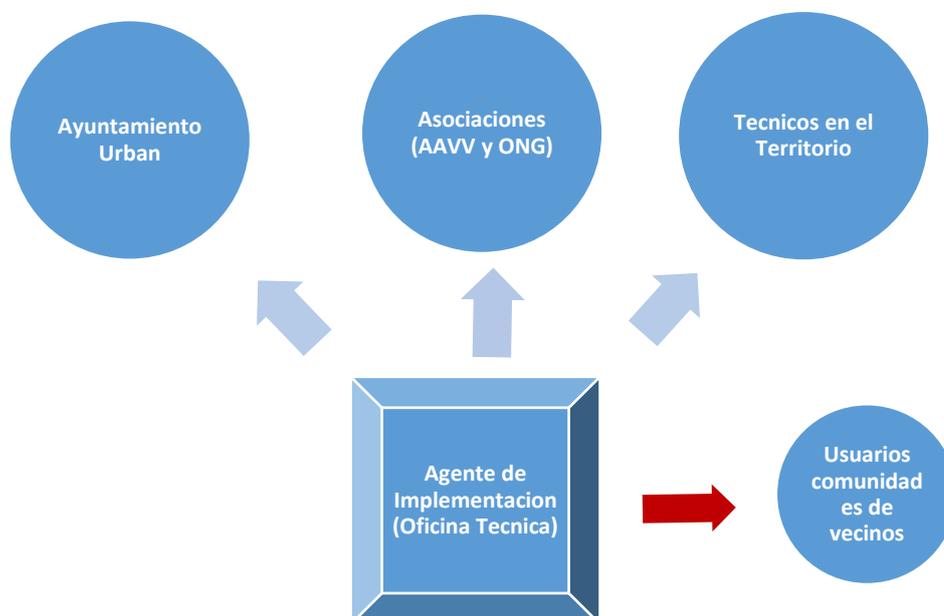


Fig 5 Red de implementación ARB Almanjáyar

En cambio la red del ARB del Polígono Sur (fig 6) muestra un dinamismo mayor a la hora de la colaboración, ya que tanto a nivel técnico como institucional muestra altos grados de colaboración debido fundamentalmente a la existencia del Comisionado² que actúa como agente dinamizador fundamental de toda la intervención que se realiza en el barrio. De esto también se benefician las asociaciones que a pesar de los condicionantes del barrio muestra un gran dinamismo asociativo que queda reflejado la hora de colaborar con los técnicos, por otro lado al igual que en otros barrios la relación con los usuarios puede ser a veces conflictiva debido a la necesidad de regularización de situaciones fuera de la legalidad.



² El Comisionado del Polígono Sur es una figura excepcional que nació en octubre de 2003 como fruto de dos acontecimientos claves en la historia de este barrio andaluz: la reivindicación vecinal y la voluntad política de las tres administraciones (Gobierno Central, Junta de Andalucía y Ayuntamiento de Sevilla) de ponerse de acuerdo para elaborar y poner en marcha con vecinos, técnicos, entidades sociales y autoridades políticas un Plan Integral para recuperar el barrio, para más información (Guerrero et al 2011)

Fig 6 Red de implementación ARB Polígono Sur

4. Discusión

Vista la configuración de las redes de implementación de los programas ARB estudiados (resumidas en la tabla 4) podemos comprobar la verosimilitud de las hipótesis expuestas en el diseño de la investigación.

Tabla 4

		Casco Norte	Pópulo-St Maria	La Chanca Pescadería	S. Martin de Porres	Almanjáyar	Polígono Sur
Contexto	Dinámica Urbana	Centro	Centro	Periferia*	Periferia	Periferia	Periferia
	Edificios mal estado (%)	5,4	22,6	4,6	3,9	16,2	11,5
	Problemas barrio (media)	15,1	46,7	60,5	69,1	56,7	57,8
	Severidad CV (0-100)	20,6	17,7	2,8	2,7	7,7	11,1
Diseño	Nº viviendas (miles)	20,6	17,7	2,8	2,7	7,7	11,1
Diseño + Contexto	Mecanismos de colaboración	Si (oficina)	No	No	No	No	Si (comisionado)
Redes de Implementación	Técnicos en el territorio	Moderada	Intensa	Intensa	Intensa	Intensa	Intensa
	Sociedad Civil	Moderada	Moderada	Intensa	Intensa	Moderada	Intensa
	Agentes Pro Growth	Moderada	Moderada	0	0	0	0
	Intergubernamental	Intensa	0	0	0	0	Intensa
	Beneficiarios (Confianza)	Intensa	Moderada	Intensa	Intensa	Moderada	Moderada

En primer lugar, respecto a la primera hipótesis planteada, esto es, la existencia de colaciones “Pro-growth” in los programas desarrollados en los centros de las ciudades queda demostrado que si bien los agentes empresariales están presentes en estos contextos frente a las barriadas, la intensidad de su participación es débil, no siendo ni mucho menos el agente dominante en estas redes. Este papel marginal puede ser explicado por el *frame* de los proyectos ARB poco orientado hacia medidas de fomento económico frente a medidas de carácter social.

Respecto a la segunda hipótesis: que afirmaba que proyectos más acotados favorecerían la confianza y la participación de los usuarios, queda demostrado que en los dos proyectos con programas más pequeños (la chanca y San Martin de Porres) las relaciones tanto con los beneficiarios y con la sociedad civil son especialmente intensas y positivas, destacando la colaboración con los mismos y la existencia de entidades y líderes vecinales muy implicados con el proceso de colaboración. En el caso del casco norte de Sevilla si bien se trata de un programa muy extenso se destaca también la participación de los usuarios que puede ser explicada por la baja participación de los otros agentes y el menor índice de severidad de las condiciones de vida presente en el barrio. Por otro lado, como se ha indicado, la relación con los movimientos sociales del barrio durante la implementación del proyecto fue conflictiva.

Por último, respecto a la hipótesis de la colaboración institucional podemos observar que la colaboración entre la autoridad de implementación (dependiente de la Junta de Andalucía) y el gobierno local (dejando a un lado la colaboración con los técnicos de servicio sociales) solo se produce en los dos casos donde existen mecanismos de colaboración, ya sea en el propio diseño del programa, la oficina concertada entre la junta y el ayuntamiento de Sevilla, o la existencia de un mecanismo de coordinación institucional previo como sería el caso del comisionado del Polígono Sur. Es interesante destacar que ambos casos en el momento de concretarse los mecanismos de cooperación ambas administraciones, regional y local, estaban gobernadas por el mismo partido (Partido Socialista) mientras en los casos en los que no hay colaboración política el color político de ambas administraciones es diferente.

5. Conclusiones y líneas de investigación futuras.

El análisis comparado de los casos de estudios muestra como las coaliciones de implementación en el marco de los programas ARB tienen una clara orientación distributiva y redistributiva en línea con el *frame* general del proyecto orientado a revitalizar el barrio y remodelar la ciudad (Navarro et al 2016). En este sentido la colaboración con los diferentes proveedores de servicios públicos en el terreno con los que comparte recursos e información se ha mostrado fundamental, por otro lado los temas clásicos del desarrollo económico no están presentes en las coaliciones de gobernanza o si lo están es en una medida muy marginal. También es un elemento destacado la colaboración con organizaciones cívicas que ayudan al programa a llegar hasta los usuarios, esta relación es más fluida en los programas más acotados donde los líderes vecinales juegan un papel muy destacado como nexos entre las comunidades y la administración, esta aportación acerca de la bondad de diseños más concretos puede ser Por último los indicios parecen indicar que la clave para la colaboración institucional es la voluntad política de entendimiento entre las diferentes fuerzas políticas, plasmadas en mecanismo de coordinación.

Los resultados de esta investigación como no podían ser de otra manera, abren líneas de investigación futura, en primer lugar sería interesante aplicar este modelo de análisis a otros programas con otros contenidos que se dan también en diferentes contextos. En este sentido el análisis de la Iniciativa Urban y sus posteriores convocatorias URBANA y EDUSI podrían dar nuevas claves a como se forman las coaliciones de gobernanza en los diferentes contextos. Por otro lado queda pendiente analizar si estas diferentes redes de implementación que despliegan los programas modifican de alguna manera los impactos que se pueden observar de cada uno de los programas.

Bibliografía

Blair, Robert (2002), "Policy Tools Theory and Implementation Networks: Understanding State Enterprise Zone Partnerships," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (2), 161–90.

Blanco, Ismael. (2009), "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona" *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 125–46.

Blanco, Ismael (2013), "Analysing urban governance networks: Bringing regime theory back in," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31 (2), 276–91.

XII Congreso de la AECPA – Santiago de Compostela 20-22 de septiembre de 2017

- Blackman, T. (1995). *Urban Policy in Practice*. Psychology Press.
- Boudon, R. (1984): *Theories of Social Change*, London, Polity Press.
- Carter, A. (2000). Strategy and partnership in urban regeneration. en Robert et al.(eds) *Urban regeneration*, 37-58.
- Davies, Jonathan S (2004), "Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK," *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (0), 570–+.
- Davies, Jonathan S (2002), "The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing without Government' Thesis," *Public Administration*, 80 (2), 301–22.
- Davies, Jonathan S. (2003), "Partnership versus regimes: Why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK," *Journal of Urban Affairs*, 25 (3), 253–69.
- Parra, I. D. (2009). Procesos de gentrificación en Sevilla en la coyuntura reciente. Análisis comparado de tres sectores históricos: San Luis-Alameda, Triana y San Bernardo (2000-2006). *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 13.
- Guerrero, Maria José, Purificación Igual, Alejandro González, and Manuel Fernández (2011), "Sevilla," J. Subirats, M. Martí-Costa, and M. Iglesias, eds., Barcelona: Icaria.
- Hemphill, Lesley, Stanley McGreal, Jim Berry, and Siobhan Watson (2006), "Leadership, power and multisector urban regeneration partnerships," *Urban Studies*, 43 (1), 59–80.
- Holman, Nancy (2007), "Following the signs: Applying urban regime analysis to a UK case study," *Journal of Urban Affairs*, 29 (5), 435–53.
- Jones, Peris S. (2003), "Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?," *Urban Studies*, 40 (3), 581–601.
- Kort, Michiel and Erik-Hans Klijn (2013), "Public–Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and its Relation with Performance and Trust," *Local Government Studies*, 39 (1), 89–106.
- Lawless, Paul (1994), "Partnership in Urban Regeneration in the UK : The Sheffield Central Area Study," *Urban Studies*, 31 (8), 1303–24.
- Lloyd, M. G., & Newlands, D. A. (1988). The "growth coalition" and urban economic development. *Local Economy*, 3(1), 31-39.
- Martí, Marc, Marc Parés, and Ismael Blanco (2011), "¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza ? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso," (July), 27.
- Musterd, S., Ostendorf, R. W., & Ostendorf, W. (1998). Segregation, polarisation and exclusion in metropolitan areas. *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and exclusion in western cities*.

XII Congreso de la AECPA – Santiago de Compostela 20-22 de septiembre de 2017

- Navarro Yáñez, Clemente, Antonio Echaves, Gerardo Guerrero, Rafael Moya Alonso, Cristina Mateos Mora, M^a Jesús Rodríguez García, and Ángel Ramón Zapata Moya (2016), *Mejorar la ciudad Transformando sus barrios. Regeneración urbana en Andalucía (1990-2015)*, (C. J. Navarro Yáñez, ed.), Sevilla: Centro de Sociología y Políticas Locales - Universidad Pablo de Olavide.
- Navarro Yáñez, Clemente J. and María J. Rodríguez-García (2015), "Models of local governing coalitions: city politics and policy effects in Spanish municipalities," *Urban Geography*, 3638 (July), 1–20.
- Parés, Marc, Marc Martí-Costa, and Ismael Blanco (2014), "Geographies of governance: How place matters in urban regeneration policies," *Urban Studies*, 51 (15), 3250–67.
- Pierre, J (2014), "Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics," *Urban Affairs Review*, 50 (6), 864–89.
- Pierre, J. (1999), "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372–96.
- Rhodes, R. A W & David Marsh (1992), "New directions in the study of policy networks," *European Journal of Political Research*, 21 (1–2), 181–205.
- Roberts, P., Sykes, H., & Granger, R. (Eds.). (2016). *Urban regeneration*. Sage.
- Rodríguez-García, María Jesús and Clemente J. Navarro-Yáñez (2016), "Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales / Comparative Local Governance: Analysing Patterns of Influence on Local Political Systems," *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 153, 210–5233.
- Salmerón, F. y Rodríguez- Galadí, J.I. (2010): Rehabilitación integral en los centros históricos, *Sustainable Building Conference (SB10mad)*, Madrid, 20-30 abril de 2010.
- Southern, Rebekah (2002), "Understanding multi-sectoral regeneration partnerships as a form of local governance," *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 28 (2), 16–32.
- Stoker, Gerry (2011), "Was local governance such a good idea? A global comparative perspective," *Public Administration*, 89 (1), 15–31.
- Stone, Clarence N. (1993), "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach," *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), 1–28.
- Taylor, M. (2000). Communities in the lead: power, organisational capacity and social capital. *Urban Studies*, 37(5-6), 1019-1035.
- Torfig, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.