

LOS RETOS DE LA REHABILITACIÓN URBANA DIEZ LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CATALANA

Oriol Nel·lo
Dr. en Geografia
Secretario para la Planificación Territorial
Generalitat de Catalunya

El año 2004 el Parlamento de Catalunya aprobó la *Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial*¹. La norma, que presenta ciertas singularidades tanto en el marco ibérico como europeo, tiene como objetivo impulsar proyectos de rehabilitación integral de aquellos barrios donde se acumulan los mayores déficits urbanísticos y en los cuales, en consecuencia, tiende a concentrarse la población más necesitada de atención social. En los siete años transcurridos desde la aprobación de la ley se han emprendido en la región proyectos de intervención en 143 barrios, en los que residen más de 900.000 personas (el 12% de la población catalana) y se han comprometido inversiones por valor de cerca de 1.350 millones de euros, aportados a partes iguales por el gobierno regional (la Generalitat) y los ayuntamientos correspondientes [Figura 1].

La aplicación del programa ha puesto de manifiesto algunos de los retos a los que todo proceso de rehabilitación urbana debe enfrentarse: la complejidad de la actuación física, los problemas de financiación, la necesidad de intervenir de forma integral, las dificultades de cooperación entre los distintos niveles de la Administración, la preceptiva implicación de los vecinos,... Retos a los que se ha tratado de dar respuesta a través de instrumentos que, hasta cierto punto, pueden considerarse innovadores. Por todo ello, la aplicación de la Ley de Barrios en Catalunya constituye, a nuestro entender, un caso de interés a la hora de estudiar los desafíos que la gobernanza de las transformaciones urbanas plantea hoy en Europa.

El artículo se basa, pues, en el balance de esta experiencia práctica, de la que trata de deducir conclusiones de carácter más general². Como se verá, estas conclusiones han sido articuladas en diez proposiciones, que vienen a ser las lecciones –disciplinarias, administrativas y políticas- que se deducen de la experiencia. A estas diez proposiciones responde la estructura del artículo, que dedica un epígrafe a enunciar y analizar críticamente cada una de ellas.

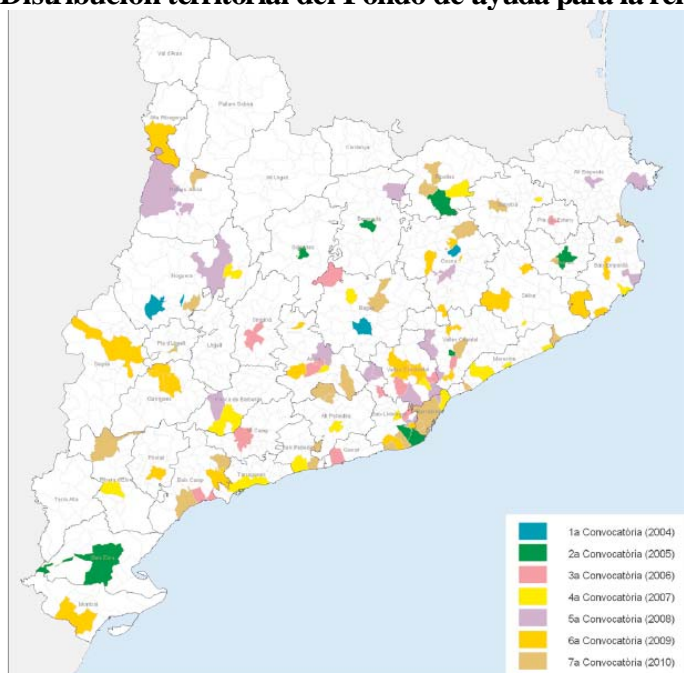
Una última advertencia antes de empezar. Utilizaremos en este artículo de forma genérica el término *rehabilitación* urbana, que preferimos al de *regeneración*, impregnado de connotaciones organicistas e incluso morales. Ahora bien, la voz

¹ De acuerdo con la Constitución Española y su Estatuto de Autonomía, Catalunya tiene competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Esta atribución competencial incluye también las políticas de rehabilitación urbana. El texto completo de la *Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial* figura en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4151, de 10 de junio 2004.

² Los datos de base y las informaciones estadísticas de las que partimos han sido compilados para los trabajos de balance de la Ley realizados el año 2009, al cumplirse los cuatro años de su vigencia. El lector interesado encontrará la totalidad de estos trabajos y el conjunto de la evidencia estadística en el volumen *La Llei de Barris: una aposta col·lectiva per la cohesió social* [Nel·lo, dir. 2009]. Las notas que siguen tienen como antecedente directo el estudio introductorio al mencionado volumen.

rehabilitar tiene dos acepciones en el diccionario. La primera –“*restituir a su primer estado*”- resultaría del todo inadecuada a nuestros efectos, puesto que muchos de los barrios de los que vamos a tratar parten, precisamente, de graves deficiencias de origen. En cambio, la segunda acepción –“*restablecer en sus derechos*”- condensa exactamente el objetivo de aquello que, a nuestro entender, deben perseguir las políticas urbanas: restablecer en sus derechos a todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia. Es en este sentido que, en las páginas que siguen, hablaremos de rehabilitación.

Figura 1.
Distribución territorial del Fondo de ayuda para la rehabilitación integral



Fuente: Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques

1. La necesidad de una visión de conjunto

Como es bien sabido, la concentración de la población con menor capacidad adquisitiva y mayores necesidades sociales en determinados barrios es un resultado directo del proceso de segregación urbana, es decir, de la forma en que, según su posibilidad de actuar en el mercado del suelo y de la vivienda, los diferentes grupos sociales tienden a verse separados entre sí en el espacio urbano. Al depender la capacidad de escoger un lugar de residencia de la renta de las personas y de sus familias, las que disponen de mayores ingresos tienen, obviamente, una mayor libertad a la hora de decidir dónde quieren residir, mientras que los hogares con menor capacidad adquisitiva se ven empujados, en general, a residir en los lugares donde los precios son más bajos³. Ésta es la razón por la cual los grupos sociales con los ingresos más reducidos y necesidades

³ Un texto clásico sobre los mecanismos que intervienen en el proceso de segregación urbana y sus resultados es el de David Harvey [1973]. En el caso catalán, la economista Carme Trilla [2002] y el geógrafo Francesc Muñoz [2004] ha cuantificado las capacidades de elección residencial de los diversos grupos sociales comparando las rentas medias de la población de cada uno de los municipios de la región metropolitana de Barcelona con sus precios medios de vivienda en cada uno de ellos.

sociales más altas tienden a agruparse en las áreas urbanas con mayores déficits urbanísticos.

Las causas y los efectos de la segregación urbana sobre el crecimiento de las desigualdades sociales en las grandes ciudades españolas han sido bien estudiados [García Almirall et al., 2008; Leal y Domínguez, 2008; López y Rey, 2008; Nel-lo, 2004]. En primer lugar, se da la paradoja de que los municipios donde se concentran los mayores déficits urbanísticos y las necesidades más altas de servicios sociales disponen de una base fiscal limitada, mientras que allí donde las necesidades son menos elevadas se puede contar, a igualdad de presión fiscal, con más recursos. Desde el punto de vista urbanístico, esto implica que, en principio, los barrios y las localidades donde se localiza la población con mayor capacidad adquisitiva tienden a disponer de un espacio público de mayor calidad y de mejores equipamientos públicos, así como a atraer más y mejores servicios privados. En cambio, las áreas con población de menores ingresos, en las que la situación de partida es, en términos generales, peor, y donde el espacio público y los equipamientos públicos se ven sometidos a una mayor demanda, las dificultades para financiarlos y mantenerlos son más acuciantes.

Efectos similares se dan en el ámbito de la vivienda, especialmente en regiones como Cataluña y España en su conjunto, donde el mercado del alquiler tiene un peso relativo reducido y la gran mayoría de las familias son propietarias de la vivienda en la que viven: los barrios en los que reside la población con menor capacidad adquisitiva son aquellos donde, en principio, los inmuebles suelen ser más antiguos o de peor calidad, de modo que los propietarios tienen grandes dificultades para mantenerlos. Por otro lado, la concentración de las situaciones más socialmente problemáticas en estas áreas hace disminuir las expectativas respecto al valor de los inmuebles y disuade a los propietarios de posibles actuaciones de rehabilitación.

Además, en muchos casos, las carencias en materia de espacio público, equipamientos y vivienda, se ven acompañadas por unos altos costes de desplazamiento, tanto en términos de recursos económicos como de tiempo, debido a su posición habitualmente periférica de estos barrios en relación al conjunto de las respectivas áreas urbanas. Cabe recordar, por último, la reproducción segregada de los grupos sociales, especialmente en materia de educación, puede representar una barrera notable para la igualdad de oportunidades y la movilidad social.

Ciertamente, en Cataluña los efectos de la segregación urbana han sido más benignos que en otros países europeos y, desde el retorno de la democracia, se ha producido una mejora muy considerable de las condiciones de vida de la mayoría de los barrios de sus ciudades. Esto se ha producido a causa de los resultados combinados de la reivindicación y del esfuerzo de los vecinos, la labor de los ayuntamientos, el desarrollo económico y las dinámicas de integración del territorio, en especial en el ámbito metropolitano barcelonés. Tanto es así que las grandes diferencias que, en términos de renta media, habían existido entre la ciudad de Barcelona y su entorno metropolitano, por poner un ejemplo extremo, tendieron a disminuir de manera consistente durante las dos últimas décadas del siglo XX [Giner, dir., 2004].

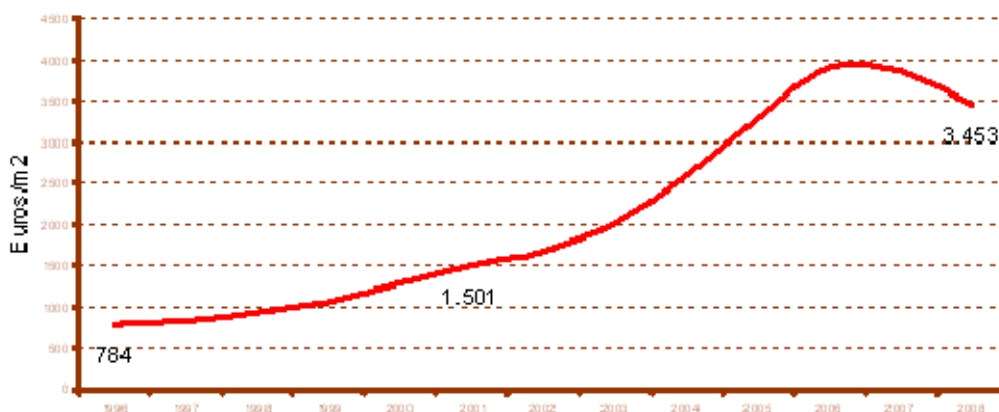
Ahora bien, desde mediados de la década de 1990, los riesgos de un incremento de la segregación social han tendido a aumentar y, en algunos lugares, han vuelto a surgir problemas que parecían superados —como la sobreocupación de las viviendas, la

degradación del espacio público o las dificultades en la prestación de algunos servicios básicos. Esta evolución ha sido motivada, sobre todo, por dos factores: la evolución del mercado inmobiliario en España y el cambio de rumbo en las tendencias demográficas [Nel·lo, 2008].

En primer lugar, *el mercado de la vivienda* ha conocido un ciclo de incremento acelerado de precios, que se inició el año 1996 para prolongarse durante más de una década y no empezar a remitir hasta el año 2007 [Figura 2]. Como consecuencia de esta evolución del mercado, el porcentaje de ingresos que las familias han tenido que destinar a los costes residenciales se ha incrementado notablemente hasta el punto que el acceso a la vivienda se ha convertido en dificultoso para sectores de la población muy significativos.⁴

Figura 2

Evolución de los precios medios de la vivienda nueva en Cataluña (1996-2008)

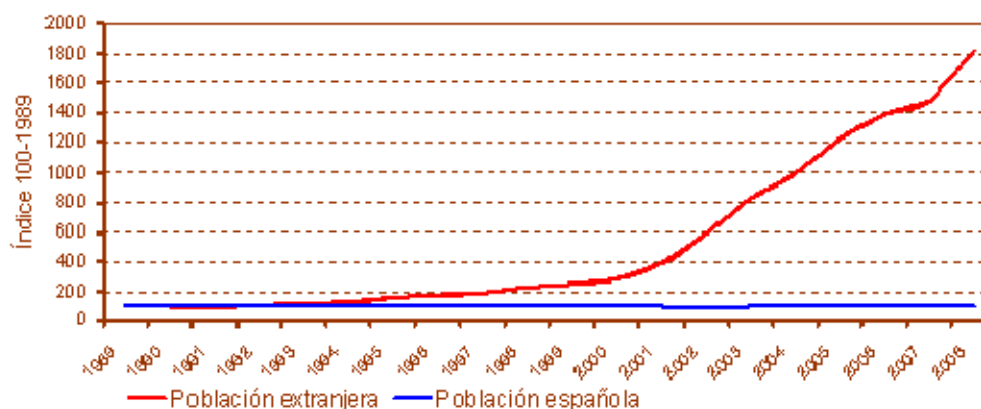


Fuente: Secretaria d'Habitatge. *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2008*.

Este incremento, provocado en buena parte por la evolución de los mercados financieros, ha sido acompañado, además, por una *significativa inflexión de las dinámicas demográficas*. Así, después de un largo período de estancamiento, la población catalana ha pasado de 6,2 a 7,5 millones de habitantes en poco más de una década (1996-2009). Este crecimiento, tal como puede verse en la Figura 3, se ha debido en buena parte a la llegada de inmigración extranjera y ha tenido como efecto el aumento de la demanda de vivienda, con la peculiaridad de que ésta ha procedido de una población que, en la gran mayoría de los casos, resultaba escasamente solvente según las condiciones de mercado existentes.

⁴ Según el *Informe sobre el sector de la vivienda*, elaborado anualmente por la Secretaría de la Vivienda del Departamento de Medi Ambiente y Vivienda del gobierno de la Generalitat, el año 2007 los hogares con ingresos iguales a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional habrían tenido que destinar más del 123% de sus ingresos para acceder a una vivienda nueva en Barcelona; casi el 90% en el entorno metropolitano de Barcelona, y el 66% en el resto de Cataluña. [Secretaria d'Habitatge (2009) *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2008*, Barcelona, Departament de Medi Ambient i Habitatge (189 p.)]

Figura 3
Evolución de la población en Cataluña según nacionalidad (1989-2008)
(Índice: 1989=100)



Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya

La combinación de estos dos factores –situación del mercado inmobiliario y crecimiento demográfico asociado a la inmigración- ha dado como resultado, por un lado, la reaparición de situaciones de infravivienda (sobre todo por la sobreocupación) y, por otro, la concentración de los grupos sociales con menor capacidad adquisitiva allí donde la vivienda resultaba relativamente más asequible. De ahí el incremento de los riesgos de la segregación social y, en particular, de la concentración de las situaciones de mayor necesidad social en aquellos barrios que arrastraban mayores déficits urbanísticos: los núcleos antiguos, los polígonos de vivienda de las décadas de 1960 y 1970, y las áreas surgidas de procesos de urbanización marginal.

El objetivo principal de la Ley de barrios es hacer frente a estos problemas, evitando la degradación de las condiciones de vida en estas áreas y actuando, en lo posible, sobre los factores que se encuentran en el origen del fenómeno de la segregación urbana⁵. Con ello se persigue, en primer lugar, un objetivo de equidad y de justicia social, de manera que todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, puedan tener un acceso lo más razonablemente equitativo a los servicios básicos y a un entorno de calidad. De esta forma, se trata de evitar que las dinámicas urbanas se conviertan en un factor coadyuvante para acrecentar la desigualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, se persigue calificar la ciudad mediante la justicia social, partiendo de la premisa que una ciudad sin fracturas sociales resulta un espacio más habitable, propicio y atractivo para el conjunto de sus habitantes [Indovina, 1992].

Ante estos planteamientos se podría objetar que la problemática de la degradación urbana es, ante todo, un fenómeno local y que, por lo tanto, su tratamiento a través de políticas regionales resulta inadecuado. Ahora bien, la creciente integración del

⁵ Para diversas visiones generales acerca de los objetivos y las potencialidades de la Ley de Barrios, véase Muñoz [2006], Albors [2008] y Nel-lo [2009]. Para situar la Ley en el contexto de la renovación del conjunto de instrumentos de gestión del territorio en Cataluña, pueden verse Nadal [2004] y Nel-lo [2005]. Para el contraste de la experiencia con las políticas nacionales de otros países miembros de la Unión Europea puede ser útil Van den Berg et al., eds. [2007].

territorio lleva a que el mercado residencial en el que los ciudadanos y los operadores económicos toman sus decisiones no sea ya sólo su entorno inmediato, sino un ámbito mucho más amplio. Así, hoy en día, la segregación urbana no se plantea sólo entre los barrios de una misma población, sino también —y, frecuentemente, en primer lugar— entre los barrios de una misma área urbana e incluso del conjunto del país: se ha convertido en un fenómeno de alcance metropolitano y regional. De ahí, la importancia de adoptar una perspectiva de conjunto, que incluya la totalidad del territorio de la región a la hora de impulsar y financiar proyectos de rehabilitación urbana. Sólo desde una visión a este nivel de escala se conseguirán obtener y distribuir de forma equitativa los recursos necesarios para los barrios y municipios que, precisamente porque los necesitan, tienen más dificultades que otros para generarlos. La segregación urbana, en Europa en general y en Cataluña en particular, ha dejado de ser una cuestión local: responde a dinámicas sociales y territoriales de escala, como mínimo, metropolitana y debe ser combatida con los recursos y la voluntad del conjunto de la sociedad. Ésta es la primera enseñanza de la aplicación de la Ley de barrios en Cataluña durante estos años.

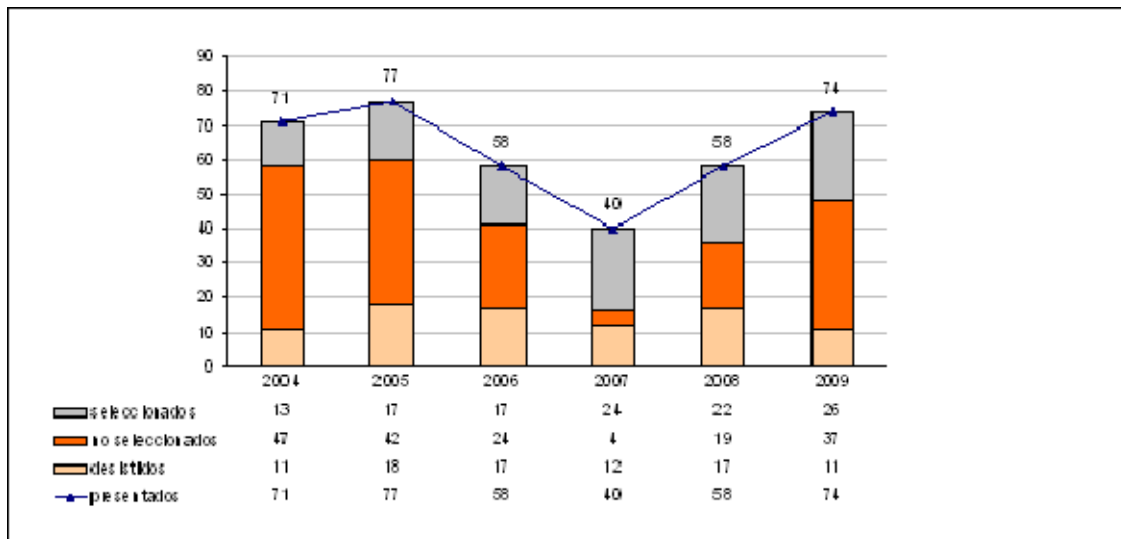
2. Financiar proyectos, no sólo problemas

La segunda lección de la aplicación de la ley nos indica que, a la hora de asignar los recursos, resulta mucho más oportuno y eficaz partir de los proyectos que únicamente de los problemas. El mecanismo de la Ley funciona de una forma muy simple, inspirada, en cierto modo, en el Programa URBAN de la Unión Europea.⁶ Se basa en la creación de un fondo económico, dotado con recursos presupuestarios del gobierno de la Generalitat, adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. A partir de la existencia de estos recursos, el Gobierno publica cada año una convocatoria a la que llama a participar los ayuntamientos que quieran llevar a cabo proyectos de rehabilitación integral en alguno de sus barrios. En el caso de ser seleccionados, los proyectos reciben una financiación que, de acuerdo con la Ley, puede oscilar, en cada convocatoria, entre el 50 y el 75% del coste total del proyecto.

Esto plantea el tema clave de la selección de las actuaciones que deben financiarse, puesto que, como puede verse en la Figura 4, el número de solicitudes presentadas anualmente supera, con mucho, las posibilidades de financiación del Gobierno regional.

Figura 4 **Número de proyectos presentados y seleccionados (2004-2009)**

⁶ Sobre el modelo URBAN y su base metodológica, el llamado *urban acquis*, pueden verse los trabajos de Gutierrez [2008 y 2009].



Fuente: Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques

De entrada, podría parecer evidente que el criterio de selección debería estar basado esencialmente en la evidencia estadística de los déficits urbanísticos y las carencias sociales que los barrios sufren. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que la elección efectuada únicamente a partir de estos parámetros puede tener efectos contraproducentes. Uno de los factores que contribuyen a empeorar las dificultades objetivas con las que -en todas las realidades urbanas- se encuentran los barrios particularmente afectados por la segregación es su estigmatización por parte de los medios de comunicación y, también, la pérdida subjetiva de la autoestima de su población⁷. En estas circunstancias establecer y publicar un orden de prelación de los barrios que se encuentran en peores condiciones podría consolidar esta imagen negativa. Por otro lado, el hecho de que un barrio se encuentre en malas condiciones objetivas no garantiza, por sí mismo, que el proyecto de intervención diseñado por el respectivo ayuntamiento sea el más adecuado para resolverlas.

Por este motivo, en la aplicación de la Ley de barrios catalana se ha optado por utilizar un sistema doble de baremos a la hora de seleccionar los proyectos. En primer lugar, se evalúa la situación del barrio mediante dieciséis *indicadores estadísticos* objetivos, relativos a cuatro ámbitos: déficits urbanísticos y de equipamiento; estructura y dinámica demográfica; problemas económicos y ambientales, déficits económicos y de desarrollo local.⁸ Para poder ser considerado “área de atención especial”, el barrio en cuestión debe obtener una puntuación mínima según el conjunto de indicadores.

⁷ Véase, por ejemplo, en relación con el caso francés, Mucchielli [2007].

⁸ En concreto, los dieciséis indicadores, agrupados por campos, son los siguientes: a) Procesos de regresión urbanística, y déficits de equipamientos y servicios (valor catastral, estado de conservación deficiente de los edificios, edificios sin agua corriente o sin evacuación de aguas residuales, edificios de cuatro plantas, o más, destinados principalmente a la vivienda, sin ascensor); b) Dinámicas demográficas (densidad de población, descenso o crecimiento excesivo de la población, población dependiente, alto porcentaje de inmigración); c) Problemas económicos, sociales o ambientales (número de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas, elevada tasa de paro, déficit de zonas verdes, bajo nivel educativo, déficits sociales y urbanos); d) Problemáticas de desarrollo local (déficit de transporte público, déficit de plazas de aparcamiento, baja actividad económica, porcentaje de población en riesgo de exclusión social). Véase el *Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la*

Una vez efectuada esta primera aproximación a la realidad del barrio, se pasa a la segunda fase del proceso de evaluación, basada en *las características del proyecto* presentado por el ayuntamiento. En esta segunda fase -que tiene en términos de evaluación un peso equivalente a la que se deriva de los indicadores socioeconómicos- se priorizan los proyectos a partir de criterios como el grado de integridad de la propuesta, su coherencia general, el compromiso económico del ayuntamiento, la realización paralela de actuaciones complementarias y otras.

De la unión de los dos grupos de indicadores –los estadísticos y los relativos al proyecto- resulta la puntuación asignada a cada propuesta presentada y, a partir de esta puntuación, se distribuyen los recursos disponibles en cada convocatoria. Por una parte, la utilización de estos baremos objetivos persigue evitar uno de los eventuales efectos perversos de la distribución de recursos desde de una instancia supralocal: el riesgo que el proceso de asignación se reduzca a una competición entre los municipios necesitados [Atkinson, 2003]. Por otra, el estudio de la bondad del proyecto presentado por el ayuntamiento trata de garantizar que los recursos asignados se utilicen de forma efectiva y acorde a los objetivos de la Ley. Por ello se ha podido afirmar que el Programa de barrios no es solo un programa para barrios con problemas, sino un programa para barrios con proyectos. Proyectos que deben servir, por supuesto, para afrontar los problemas [Nel-lo, 2008].

3. Transversalidad de las actuaciones

La tercera lección que se deriva de la aplicación de la Ley es la necesidad de un tratamiento integrado para la problemática del barrio: sólo interviniendo de manera simultánea sobre los déficits urbanísticos y la problemática social se consigue una mejora razonablemente efectiva y consistente de las condiciones de vida. Esta proposición suscita una adhesión general en el plano teórico [Cremaschi, 2005; Gutiérrez, 2008; Parkinson, 1998], pero tradicionalmente ha encontrado grandes dificultades a la hora de ser aplicada por unas estructuras administrativas configuradas, precisamente, a partir del principio de la división de funciones y la distribución sectorial de los presupuestos. En la aplicación de la Ley de Barrios se ha querido fomentar esta aproximación transversal a través tres instrumentos: el requerimiento de intervención en un número determinado de ámbitos para poder recibir ayudas para el programa; la creación de programas complementarios por parte de varios departamentos de la Generalitat y la constitución de mecanismos integrados de seguimiento.

Respecto a los *campos de intervención*, la Ley establece ocho ámbitos diversos en los que es posible actuar por parte de los ayuntamientos, abarcando así una gran diversidad temática. Es conveniente recordar su alcance y comprobar cuáles son los ámbitos que han sido priorizados por los ayuntamientos a la hora de distribuir la inversión [Figura 5 y Tabla 1]:

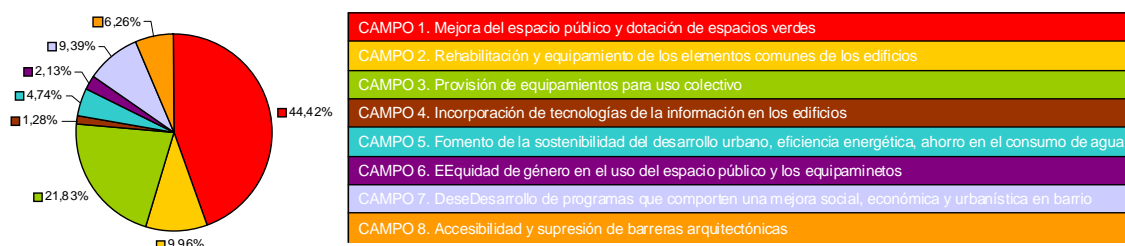
1. *Mejora del espacio público y provisión de zonas verdes* (pavimentación de calles, colocación de arbolado, alumbrado, ajardinamiento).

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 4215, de 9 de septiembre 2004).

2. *Acondicionamiento de los elementos comunes de edificación* (fachadas, bajantes, ascensores, cubiertas).
3. *Provisión de equipamientos de uso colectivo* (centros cívicos, centros para ancianos).
4. *Incorporación de las tecnologías de la comunicación* (cableado de edificios, establecimiento de áreas Wi-Fi).
5. *Implantación y mejora de infraestructuras energéticas y ambientales* (recogida neumática de residuos, soterramiento de contenedores, establecimiento de centros de reciclaje, fomento de energías renovables, mecanismos de ahorro de agua).
6. *Fomento de la equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos* (introducción de la perspectiva de género en la provisión, el diseño y la configuración del espacio público y de los equipamientos).
7. *Desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica de los barrios* (actuaciones de soporte para colectivos en riesgo de exclusión social, programas formativos, dinamización comercial).
8. *Mejora de la accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas* (ampliación de aceras, construcción de rampas, instalación de escaleras mecánicas, eliminación de obstáculos).

Figura 5

Distribución de la inversión de los proyectos de intervención integral por campos de actuación 2004-2009



Fuente: Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques

Tabla 1

Inversión total de proyectos de intervención integral por campos de actuación 2004-2009

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL POR CAMPOS DE ACTUACIÓN	TOTAL	TOTAL SUBVENCIÓN
CAMPO 1. Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes	514.762.162,05	262.135.715,35
CAMPO 2. Rehabilitación y equipamiento de los elementos comunes de los edificios	115.411.723,56	58.766.084,76
CAMPO 3. Provisión de equipamientos para uso colectivo	252.999.297,06	130.211.400,55
CAMPO 4. Incorporación de tecnologías de la información en los edificios	14.805.205,95	7.691.113,97
CAMPO 5. Fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, eficiencia energética, ahorro en el consumo de agua	54.944.949,64	28.781.634,99
CAMPO 6. EEquidad de género en el uso del espacio público y los equipamientos	24.666.118,13	12.696.463,60
CAMPO 7. Desarrollo de programas que comporten una mejora social, económica y urbanística en barrio	108.853.190,03	56.286.073,63
CAMPO 8. Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas	72.496.677,26	37.281.513,15
TOTAL	1.158.939.323,68	594.000.000,00

Fuente: Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques

Para promover la transversalidad en la intervención, la Ley y su Reglamento establecen que la puntuación obtenida por cada proyecto presentado en el proceso de selección será

proporcional al número de campos de actuación. Esto ha conllevado que de los 92 proyectos seleccionados en las primeras cinco convocatorias, 71 intervengan en los ocho campos posibles, 8 en siete y 7 en seis. El campo incluido con menos frecuencia en los proyectos (promoción de nuevas tecnologías) está presente en 79 proyectos del total. Ciertamente, por transversal que sea, una herramienta de carácter local que dispone de unos recursos limitados no podrá influir de manera decisiva sobre la evolución de las variables de fondo -como el mercado laboral, los flujos migratorios o el mercado inmobiliario- las cuales deben tratarse con las adecuadas políticas económicas y fiscales. Pero el nivel de transversalidad conseguido en la Ley de barrios puede constituir un avance significativo para evitar que los aspectos territoriales y urbanos vengan a agravar los problemas sociales derivados de la evolución de aquellas variables generales.

En este esfuerzo por abarcar todos los aspectos sustanciales de la vida de los barrios, han sido de gran importancia las *actuaciones complementarias establecidas por otros departamentos del Gobierno de la Generalitat*⁹. Entre ellos destaca el Programa “*Trabajo en los barrios*”, creado por el Departamento de Trabajo por medio del Servicio de Ocupación de Cataluña, que ha permitido establecer convenios en 81 de los 92 barrios acogidos a la Ley entre 2004 y 2008 para dotarlos de programas de formación ocupacional y de transición escuela/trabajo, comprometiendo una inversión total de 30 millones de euros. Asimismo, el Departamento de Salud ha realizado estudios sobre la situación de la salud pública y de la asistencia sanitaria en los barrios a través del Programa “*Salud en los barrios*”, interviniendo en 30 barrios de las tres primeras convocatorias del Programa. Por otro lado, el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda ha establecido líneas específicas de *ayudas para la rehabilitación* de los elementos colectivos de los edificios para 37 barrios del Programa, y el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana ha querido contribuir a financiar de manera especial los *procesos de participación ciudadana* en otros 24. Finalmente, el Instituto Catalán del Suelo ha firmado convenios para realizar actuaciones de *remodelación urbana* (sobre todo de reemplazamiento de vivienda obsoleta por vivienda nueva) en 24 barrios del Programa, con una inversión, paralela a la generada por la Ley, estimada en 200 millones de euros. En el futuro, sería muy importante conseguir coordinar también las actuaciones en materia de Educación (“Programa entorno”), Acción Social e Inmigración.

La expresión institucional de este afán de transversalidad es la composición de los *comités de evaluación y seguimiento*. Estos comités son el órgano de coordinación de cada uno de los proyectos adheridos al programa y reúnen, por un lado, a los representantes de los siete departamentos de la Generalitat (Política Territorial y Obras Públicas, Medio Ambiente y Vivienda, Gobernación, Acción Social, Economía y Finanzas, Salud y Trabajo, además de una representación de la Delegación del Gobierno en cada territorio), y, por otro, a los servicios del ayuntamiento responsable directamente en la gestión del barrio. De este modo, los comités de evaluación y seguimiento se configuran como órganos con un gran potencial, al reunir, en presencia del respectivo alcalde, todos los servicios de la Generalitat y del consistorio que tienen relación con la vida del barrio. Ahora bien, precisamente por su amplitud, las reuniones de los comités deben ser necesariamente espaciadas (se celebra, de media, una por año en cada barrio) y no pueden suplir la acción cotidiana de la Administración de la

⁹ Los datos relativos a la evolución de estos programas complementarios en el periodo 2004-2008 puede verse en Amill et al. [2009].

Generalitat y de los ayuntamientos. La Ley de barrios pone, pues, las bases para una acción integrada y transversal en las áreas urbanas del programa especial, pero el proceso de adaptación de las administraciones catalanas para actuar de manera más territorializada y menos sectorial (en los barrios de atención especial y en muchos otros ámbitos) requerirá todavía un largo proceso de adaptación [Amill et al. 2009].

4. El papel clave de la inversión pública

La cuarta enseñanza que se deriva de la aplicación de la Ley de barrios es el la constatación del papel clave que la inversión pública puede desempeñar en los procesos de rehabilitación urbana. Como se ha comentado más arriba, en las condiciones actuales del mercado, las situaciones sociales de mayor dificultad se concentran allí donde los precios son más bajos. Esto comporta, por un lado, dificultades para la provisión y acceso a los servicios básicos, y, por otro, incrementa el riesgo de que los precios medios de la vivienda en esta área tiendan a alejarse cada vez más de los del conjunto de la ciudad. En este contexto, la inversión y el gasto público en los barrios, además de incidir directamente sobre la problemática social y los déficits urbanísticos, deviene un catalizador para atraer más inversión de otras fuentes (públicas o privadas).

El primer efecto de la inversión de la ley de barrios¹⁰ ha sido el de proveer *mayores recursos para hacer frente a la problemática social* específica de cada barrio. Esto ha permitido prestar una atención especial a los colectivos que se encuentran en una situación de mayor riesgo de exclusión (los ancianos, los adolescentes, los inmigrantes recientes), así como promover la actividad económica, dinamizar el comercio y la fomentar la equidad de género en el acceso a los servicios y al espacio público. Los recursos que el programa ha dedicado a estas finalidades, 134 millones de euros de gasto comprometido en los cinco primeros años de aplicación [Tabla 1, campos 6 y 7], se vienen a sumar (que no a sustituir) a los que de manera regular la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos destinan a prestaciones sociales con carácter general en estos mismos barrios (cobertura de paro, renta mínima de inserción y otros). De esta forma, las áreas acogidas al programa disponen de recursos adicionales, no sólo para facilitar ayudas directas a las personas, sino también para impulsar programas colectivos que fomenten la igualdad de oportunidades en el acceso a la renta y los servicios en el conjunto del barrio

El segundo efecto de la inversión pública en los barrios del Programa ha sido *reducir los déficits urbanísticos, de equipamientos y de condiciones de la vivienda* con los que se encuentran los barrios, déficits que representan un obstáculo importante para la calidad de vida e inciden de manera decisiva en el mecanismo de formación de los precios y las dinámicas de segregación que se derivan de ellos. En los cuatro primeros años de ejecución del Programa, los ayuntamientos dedicado una parte sustancial de los recursos disponibles a esta finalidad. Así, como se ha visto [Tabla 1, campo 1], casi la mitad de la inversión comprometida (515 millones de euros) se ha destinado a satisfacer las necesidades en materia de mejora del espacio público y la provisión de zonas verdes. No es nada sorprendente que así sea: el espacio público de los barrios que requieren atención especial no sólo sufre déficits de origen, sino que frecuentemente está sometido a una gran presión (porque su superficie resulta muchas veces escasa y porque

¹⁰ Puede encontrarse un análisis detallado por campos de actuación de las inversiones de los barrios acogidos a los beneficios de la Ley en Mier et al., 2009a.

en el interior de las viviendas los vecinos disponen de poco espacio). Su ampliación y recuperación resulta, pues, esencial para mejorar la calidad de vida de los barrios y resolver los conflictos sobre el uso del espacio colectivo que a menudo se plantean.

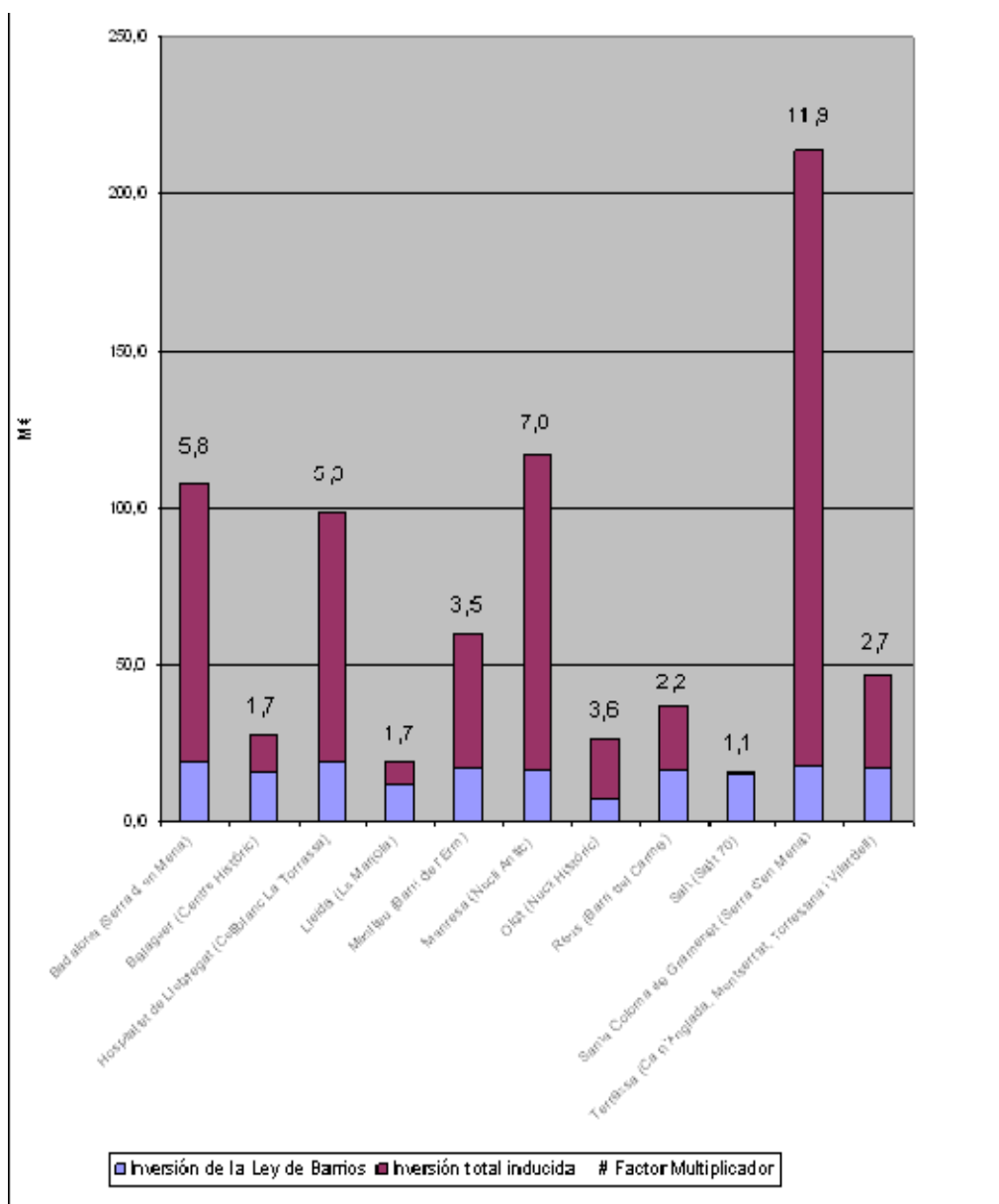
La inversión, 55 millones de euros, en *mejora de las infraestructuras ambientales* (recogida y tratamiento de residuos, ciclo del agua y energía), ha perseguido el mismo objetivo de reducir los déficits que perjudican su calidad de vida y equiparar la situación de los barrios a la del resto de sus respectivos municipios. Éste es el caso, asimismo, de la inversión en *equipamientos de uso colectivo* (253 millones de euros). Sin embargo, cabe reseñar aquí un aspecto adicional nada desdeñable: muchos de los barrios acogidos al programa carecen no sólo de equipamientos para sus propios habitantes, sino también de amenidades y servicios atractivos para el conjunto de su ciudad. Este rasgo, presente sobretudo en los polígonos de vivienda de masa y las áreas nacidas de procesos de urbanización marginal, ha privado a estos barrios de centralidad y los ha convertido en áreas poco frecuentados por el resto de los ciudadanos. A través del Programa de barrios se está remediando esta situación a través de la ubicación en estos barrios de equipamientos que, además de servir a sus vecinos, son usados por el conjunto de la ciudad, como el Centro Cívico Frederica Montseny de Manlleu o la fábrica rehabilitada Coma-Cros de Salt. Este hecho ha contribuido a atraer otros equipamientos públicos y privados de alcance municipal, comarcal y hasta regional (como los juzgados de Balaguer o el Palacio de Justicia y la sede de la Fundación Catalana de l'Esplai en el barrio de Sant Cosme en el Prat de Llobregat).

Junto a los efectos directos de la inversión del programa de barrios que acabamos de describir hay otros indirectos. En primer lugar, debe constatarse que la existencia de las actuaciones de la Ley de barrios ha tenido un efecto catalizador a la hora de atraer *inversión pública complementaria* hacia estos barrios, ya sea por parte del propio ayuntamiento, de otros departamentos de la Generalitat (algunos de los cuales han creado, como se ha visto, programas específicos vinculados) y del Estado. Es pronto aún para cuantificar el alcance de este efecto catalizador, pero las primeras estimaciones [Picorelli y Saborit, 2009], realizadas a partir de la experiencia de los barrios acogidos a la primera convocatoria, indica que por cada euro invertido con recursos de la Ley de barrios se podría haber multiplicado por 4,41 [véase la Figura 6]. Así, a partir de los 179,7 millones de euros de los presupuestos de actuaciones para los 11 barrios de la primera convocatoria (excluidos los de la ciudad de Barcelona) se han comprometido inversiones públicas en sus ámbitos de 793,6 millones de euros¹¹.

Figura 6

¹¹ La estimación proviene de los datos facilitados durante el primer semestre de 2008 por los municipios responsables de la ejecución del Programa. Por esta razón, es posible que algunos municipios no hayan contabilizado una parte de los recursos totales movilizados y, por lo tanto, la inversión se encuentre subestimada.

Factor multiplicador de la inversión de la Ley de barrios. Convocatoria 2004 (Excluida Barcelona)



Fuente: Picorelli y Saborit, 2009

Por otro lado, la concentración de este volumen de inversión pública, ya sea procedente directamente del Programa o atraída por su existencia, ha tenido un efecto poderoso de *dinamización de la inversión privada*. En efecto, la resolución de los déficits urbanísticos y de equipamientos constituye un incentivo de primer orden para la inversión privada en los barrios, especialmente para los propietarios de inmuebles. Éstos, que en un contexto de déficits urbanísticos y de empeoramiento de las condiciones de vida de los barrios, tendrían escasos incentivos para rehabilitar los propios inmuebles y tenderían más bien a querer vender su propiedad aunque fuese a un precio bajo, ven que la situación se invierte a raíz de la inversión pública. Es difícil obtener datos agregados del importe total de esta inversión, pero hay indicadores muy significativos, relativos a la actividad de rehabilitación a partir de las inversiones privadas [Muñoz, 2009; para los datos véase Tabla 2]. Así, si en el conjunto de los

municipios a los que pertenecen los barrios adscritos a la Ley el número de viviendas acabadas pasó, en números índice, de 100 en el año 2004 a 394 en el año 2007, en el conjunto de las áreas de rehabilitación integral de la primera convocatoria (excluidos los de Barcelona) el crecimiento ha sido de 100 a 668. También resulta significativo que, aun cuando la actividad constructiva es lógicamente más alta en otras áreas de los municipios que en estos barrios ya consolidados, la dinámica constructiva de vivienda nueva no se aleja de forma excesiva de la media municipal. Así, si en números índice el número de viviendas acabadas en el conjunto de los municipios (excluida, de nuevo, Barcelona) es de 100 a 438, en el conjunto de barrios en proceso de rehabilitación es de 100 a 398. Por otro lado, si se consideran no sólo las viviendas efectivamente rehabilitadas o acabadas, sino también las expectativas de construcción (según licencias y visados de construcción o rehabilitación), se observa que en ninguno de los barrios analizados la expectativa de producción residencial ha disminuido o mostrado un retroceso entre 2004 y 2007, hecho que sí se ha producido, en cambio, en algunos de los municipios en el que éstos se encuentran.

Tabla 2

Evolución de la actividad constructiva y rehabilitadora en los municipios y barrios acogidos a la primera convocatoria de la Ley de barrios durante el periodo 2004-2007

	TOTAL MUNICIPIOS (Barcelona excluida)				TOTAL BARRIOS (Barcelona excluida)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Viviendas acabadas (valores absolutos)	6126	12595	19276	26823	611	1008	1629	2432
Viviendas rehabilitadas (valores absolutos)	562	1114	1800	2214	56	170	276	374
Viviendas acabadas (índice acumulativo)	100	206	315	438	100	165	267	398
Viviendas rehabilitadas (índice acumulativo)	100	198	320	394	100	304	493	668

Fuente: Muñoz, 2009

Ante esta dinámica cabría objetar que, según cuáles fuesen las condiciones del mercado, estos procesos de mejora podrían comportar incrementos de precios que acabasen suponiendo procesos de *gentryfication*¹². El problema se podría haber planteado, sobre todo, en los centros históricos, más que en los polígonos de vivienda o en las áreas surgidas de procesos de urbanización marginal, ya que éstas, por suerte o desgracia, se encuentran bastante lejos de afrontar esta problemática¹³. Sin embargo, este riesgo ha sido efectivamente combatido, en el caso catalán, por la instauración de políticas de promoción de la vivienda protegida que comportan la obligación de reservar porcentajes sustanciales de suelo para este tipo de vivienda en el desarrollo de todo nuevo sector de urbanización y en los planes de mejora urbana¹⁴. En este sentido, resulta especialmente

¹² Para una visión crítica acerca de la relación entre las políticas de rehabilitación urbana y los procesos de *gentryfication* puede verse en Smith [2006].

¹³ De hecho, de los 117 barrios incorporados al Programa, en este sentido sólo se han expresado temores en dos barrios situados en el centro de la ciudad de Barcelona, caracterizados por una mayor presencia de inquilinos de renta baja superior a la media y por una presión muy notable del mercado inmobiliario, anterior a la aplicación de la Ley de barrios.

¹⁴ La medida quedó definitivamente establecida de manera general con la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, del 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local. El Decreto ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística, incrementó la obligación de reservar para vivienda protegida hasta el 40% del nuevo techo residencial en los municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca, y hasta el 30% en el resto. Este techo que debe distribuirse entre las diversas modalidades de vivienda protegida y concertada, así como ubicarse de forma equilibrada sobre el conjunto de la ciudad. Para mayores detalles de la relación entre la Ley de Barrios y la política de vivienda en Cataluña véase Nel-lo, 2008.

relevante que en los barrios acogidos a la primera convocatoria del programa (excluidos los de la ciudad de Barcelona) la inversión pública en materia de vivienda, de 239,95 millones de euros, haya superado, incluso, los recursos aportados por la Ley de Barrios [Picorelli y Saborit, 2009]. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en Cataluña, como en toda España la propiedad es el régimen de tenencia inmobiliaria dominante, de modo que el 86% de las familias son propietarias del piso donde residen. Éste fenómeno comporta efectos no siempre positivos en el acceso a la vivienda, pero tiene, en el ámbito de la rehabilitación, una repercusión favorable: cuando se produce la mejora del barrio, son los propios residentes los que ven cómo se incrementa el valor de sus inmuebles y los que tienen un interés objetivo por mejorarlos. La situación de la propiedad comporta, además, en un mayor enraizamiento en el barrio y supone un freno a la tendencia de las familias que incrementan su nivel de renta a trasladarse a otras partes de la ciudad cuando esto ocurre. Todo ello diferencia claramente la experiencia catalana de otros casos en los que las políticas de rehabilitación urbana se han aplicado en áreas con predominio del alquiler como forma de propiedad, ya sea privada (en cuyo caso se han podido producir, efectivamente, procesos de desplazamiento de la población residente), o pública (en cuyo caso, obviamente, los inquilinos no han tenido un interés económico directo en la rehabilitación de las viviendas en las que residen).

5. Un nuevo tipo de relación entre la Generalitat y los ayuntamientos

Quinta lección que la experiencia de la aplicación de la Ley de barrios ha confirmado: no es posible hoy desarrollar una política urbana de gran alcance sin un intenso ejercicio de cooperación interadministrativa. Más arriba se han detallado las razones por las que la intervención del gobierno regional en los procesos de rehabilitación urbana resulta imprescindible: si la rehabilitación de barrios tiene por objetivo la cohesión social debe implicar necesariamente una cierta transferencia territorial de los recursos fiscales, para la cual se requiere la intervención de una instancia superior a la local.

Ahora bien, aún cuando la presencia de la Generalitat es necesaria a la hora de impulsar, seleccionar, financiar y evaluar los proyectos, resultaría inapropiado que el gobierno regional tratara de ejecutar directamente por sí mismo las actuaciones. Esto es así porque la proximidad es un requisito esencial para el éxito de las políticas urbanas, de ahí que su ejecución por instancias superiores –estatales o regionales- puede comportar, como la experiencia europea ha mostrado, errores de apreciación y de actuación [Gutiérrez, 2008; Parkinson, 1998].

Por ello, el planteamiento de la Ley ha sido asignar la plena responsabilidad de ejecución del proyecto al ayuntamiento correspondiente. De esta manera, el ayuntamiento -conocedor directo de los problemas y las potencialidades de cada barrio- es quien se encarga del diseño y la ejecución directa del Programa. Desde este punto de vista, el Programa de barrios persigue, de manera estricta, el cumplimiento del principio de subsidiaridad y puede ser considerado, desde su concepción inicial, un proyecto esencialmente municipalista. Un proyecto en el que el gobierno regional respalda a los ayuntamientos para impulsar y financiar los proyectos, pero renuncia de manera explícita a cualquier veleidad de protagonismo.

Esta voluntad de cooperación entre administraciones se ha concretado no sólo en el diseño y la forma de ejecución de los programas, sino incluso en el mismo proceso de selección de los proyectos. Así, la Ley establece que el organismo responsable de la selección y la asignación de recursos es la *Comisión de Gestión del Fondo de Fomento de Barrios y Áreas Urbanas que requieren una atención especial*. Esta comisión, formada por un total de treinta miembros, está integrada de manera paritaria por representantes de los diferentes departamentos de la Generalitat y de las entidades municipalistas (la Federación de Municipios de Cataluña y la Asociación Catalana de Municipios), así como por los colegios profesionales de arquitectos y de arquitectos técnicos. Cabe resaltar que la Comisión, que ha asignado durante cuatro años y cinco convocatorias recursos por valor de 1.158.939.323 euros entre los 117 proyectos de 94 municipios, ha tomado siempre sus decisiones de forma unánime. Esto puede ser muestra, ciertamente, de que el sistema de baremos objetivo establecido por la Ley estaba bien concebido y que se ha aplicado correctamente. Pero indica, también, que la voluntad de transparencia y de gobernanza multinivel ha sido uno de los rasgos principales del Programa tanto por parte de la Generalitat como por la de los ayuntamientos.

Anteriormente se ha indicado que al desplegar de la Ley se ha querido complementar la cooperación interadministrativa de carácter vertical con una cooperación intraadministrativa de carácter horizontal. Ésta última constituye el requisito esencial de la transversalidad de las actuaciones, y su aplicación ha resultado, frecuentemente, muy compleja, tanto en el interior de la Administración de la Generalitat, como en los ayuntamientos. La instancia que ha resumido tanto la voluntad de cooperación interadministrativa como intraadministrativa han sido los *Comités de Evaluación y Seguimiento* de cada barrio. Unos órganos colegiados que, como se ha dicho, reúnen en una sola institución todos los departamentos de la administración regional y local administraciones con competencias sobre la vida del barrio.

6. Las virtudes y las dificultades de compartir la financiación

El modelo de financiación compartido que caracteriza al Programa se corresponde con esta voluntad de utilizar la inversión pública como palanca de transformación de los barrios. La importancia y la dificultad de gestionar la financiación de manera conjunta es la sexta lección derivada de la aplicación de la Ley.

Como se ha comentado, el mecanismo de financiación constituye el núcleo de la Ley de Barrios y funciona de una forma sencilla: la Generalitat crea un fondo económico para el programa de barrios del cual los municipios reciben financiación para sus proyectos. En las cinco primeras convocatorias las ayudas otorgadas a los municipios seleccionados ha sido equivalente al 50% de la inversión total prevista. Ahora bien, esta aparente simplicidad en el planteamiento comporta una complejidad notable a la hora de su aplicación. Las dificultades tienen un triple origen: la suficiencia de los recursos, la gestión de los circuitos administrativos y el carácter atípico del gasto previsto.

Respecto a la *suficiencia de los recursos*, debe tenerse en cuenta que los presupuestos de los programas de la Ley de barrios comportan un compromiso económico muy importante para todas las administraciones implicadas. El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas destina a las convocatorias 99 millones de euros que tienen

que ir soportados por las correspondientes reservas plurianuales de gasto (en 2009, el presupuesto anual total del Departamento fue de 1.524 millones de euros). Esto representa, sin duda, un esfuerzo económico muy importante, pero en términos relativos, el compromiso es todavía superior en el caso de la gran mayoría de ayuntamientos implicados en el Programa. En efecto, los programas de las cinco primeras convocatorias han contado con un presupuesto medio de 10,7 millones de euros. Esto supone que los ayuntamientos deben realizar una aportación media de más de 1,3 millones de euros anuales. Así, los ayuntamientos implicados en el programa deben reservar, durante cada uno de los cuatro años de ejecución, aportaciones que oscilan entre el 22,5% (en los municipios de menos de 10.000 habitantes) y el 2,24% (en los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes) de su presupuesto anual. Resulta pues evidente que el esfuerzo de los consistorios participantes en el Programa es muy notable.

No debe extrañar, pues, que a partir del inicio de la crisis económica, en el año 2008, se hayan oído algunas voces que ponen en duda la capacidad de los ayuntamientos catalanes de continuar haciendo frente a estos compromisos. Sin embargo, como se explicará a continuación, hasta la fecha estas previsiones pesimistas no se han cumplido. De esta manera, a pesar de las dificultades del momento, los ayuntamientos catalanes están honrando, en general, los compromisos contraídos con sus ciudadanos y con la Generalitat sobre el cumplimiento del Programa de barrios. Esta actitud, más que un eventual incumplimiento, contribuye, sin duda, a cargarlos de razón cuando piden la revisión del sistema de financiación local.

Junto con los problemas de suficiencia de recursos, debe tenerse en cuenta la *complejidad de los mecanismos* de la financiación compartida. Para exponerlo de manera sucinta, el circuito de financiación implica los siguientes pasos:

- a) Una vez el proyecto resulta seleccionado por la Comisión de Gestión del Fondo, el ayuntamiento recibe la notificación de la concesión de la ayuda por parte del consejero de Política Territorial y Obras Públicas.
- b) A partir del listado y del importe de las actuaciones previstas en el barrio, la Generalitat y el ayuntamiento establecen un convenio en el que se incluye un plan económico y financiero en el que se detallan las previsiones para la ejecución de las actuaciones durante el cuatrienio de vigencia del Programa y las aportaciones anuales que cada una de las dos instituciones debe realizar para hacerlas viables.
- c) El ayuntamiento inicia la contratación y la ejecución de las actuaciones y, a medida que avanza va certificando las cantidades utilizadas al Departament de la Generalitat.
- d) El Departamento comprueba la realización de las actuaciones y la adecuación del gasto a las previsiones del convenio firmado, y a continuación tramita el orden de pago al ayuntamiento.

Debe señalarse que el intento de introducir en este circuito fondos de financiación europea ha resultado, de alguna manera, fallido. En efecto, el Gobierno de la Generalitat ha querido destinar una parte de los fondos FEDER que administra a sufragar su aportación al Programa. Aunque la cantidad inicialmente reservada para estos efectos (33 millones de euros de gasto elegible, de los que 16,5 habrían sido subvencionados por FEDER) era reducida respecto a la magnitud total del Programa, su inclusión ha obligado a incorporar al sistema de contratación que la Generalitat y los ayuntamientos

tienen establecido -ya de por sí complejo y riguroso- nuevas regulaciones que han afectado a la gestión financiera de la totalidad del Programa. Para los municipios de menor tamaño, estas previsiones han resultado de una complejidad notable y han representado, a veces, un factor de ralentización de las actuaciones. Esto ha obligado a la reprogramación del gasto elegible de manera que al final del cuatrienio 2004-2008, los fondos europeos procedentes del Programa FEDER realmente empleados en la ejecución del Programa habían sido sólo de 5,5 millones de euros.

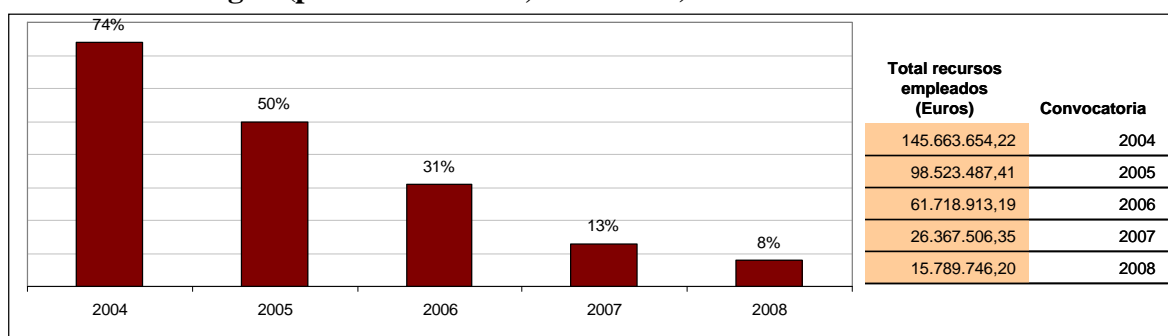
Finalmente, debe tenerse en cuenta que, según su concepción, la financiación de los proyectos de rehabilitación integral comporta una *forma de programación y ejecución* del presupuesto que resulta atípica en muchos de los municipios implicados. Los presupuestos municipales se estructuran tradicionalmente a través de criterios sectoriales, cubren ejercicios anuales y se aplican de forma genérica al conjunto del término municipal. Pues bien, la gestión presupuestaria del programa de barrios obliga a integrar recursos de diversos departamentos y servicios municipales, debe ejecutarse por programas y se aplica sólo en un área determinada. No es extraño, pues, que diversos municipios hayan tenido dificultades a la hora adecuar sus estructuras y transitar desde criterios presupuestarios sectoriales, anuales y genéricos a transversales, programáticos y circunscritos territorialmente.

Ahora bien, a pesar de la complejidad de los mecanismos de financiación, la aplicación de los recursos se ha producido de forma bastante satisfactoria. Así, a 31 de diciembre de 2009, la inversión y el gasto total justificado por los ayuntamientos al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas era de 348,1 millones de. Esto representa que el conjunto de los municipios que se acogieron a la primera convocatoria han justificado hasta la fecha el 74% del gasto previsto en el programa económico y financiero. En dos barrios se había realizado ya el 100% del gasto y en el resto se había solicitado una prórroga de uno o dos años, según los casos, para culminar el Programa, eventualidad ya prevista por la Ley. El retraso en el cumplimiento se deriva sobre todo del hecho de que durante el primer año del Programa se realiza efectivamente muy poco gasto¹⁵. Por consiguiente, aunque para una buena parte de los proyectos el Programa en vez de culminar en cuatro años lo haga en cinco o seis, el nivel de ejecución financiera de las previsiones de la Ley de Barrios se puede comparar de forma ventajosa a los porcentajes de cumplimiento de la inversión por parte del conjunto de las administraciones públicas de Cataluña y de España.

Figura 7

¹⁵ La convocatoria de ayudas efectúa al inicio de cada año, tan pronto como se ha dispuesto del nuevo presupuesto aprobado por el Parlamento de Cataluña. La resolución de la adjudicación de ayudas, propuesta por la Comisión de Gestión del Fondo se produce al final del segundo trimestre. Entonces, los ayuntamientos reciben la notificación y debe prepararse el programa económico y financiero, y la firma del convenio. Este conjunto de trámites, por otro lado imprescindibles, consumen, como puede observarse, buena parte del primer año.

Porcentaje de recursos empleados sobre el total previsto en los Programas de Intervención Integral (por convocatorias, 2004-2008)



Fuente: Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques

7. La implicación de los vecinos

De la misma manera que, como se decía anteriormente, la intervención en un barrio por parte de una instancia administrativa alejada de su realidad cotidiana presentaría muchos problemas, la experiencia ha demostrado que los proyectos de rehabilitación difícilmente pueden alcanzar sus objetivos sin la implicación de los vecinos. Ésta es la séptima lección que se deriva de la aplicación del programa de barrios en Cataluña.

En efecto, como es sabido, la situación de déficits urbanísticos y de problemática social en los barrios se traduce, en no pocas ocasiones, en falta de articulación social, dificultades de convivencia y problemas de autoestima para los residentes. Ésta circunstancia, hace necesario que el desarrollo de los proyectos de rehabilitación urbana tenga como uno de sus principales objetivos el apoderamiento (*empowerment*) de los vecinos del barrio a la hora de decidir sobre la evolución del área donde residen [Atkinson, 2003; Parkinson, 1998]. Para avanzar en esta dirección es necesaria que los vecinos se impliquen en la definición, la ejecución y la evaluación del proyecto de rehabilitación del barrio. Sólo así, la intervención se convertirá en un proyecto colectivo *del* barrio (y no sólo *para* el barrio), proyecto cuyo cumplimiento los vecinos podrán exigir, si es preciso, a las administraciones¹⁶. De esta forma, los vecinos, lejos de ser simples destinatarios, pasan a ser los protagonistas del proceso de mejora del barrio.

Partiendo de esta premisa, la Ley de Barrios prevé la *integración de representantes de las entidades y las asociaciones de vecinos en los comités de evaluación y seguimiento* que se constituyen en cada uno de los barrios acogidos al proyecto. Esto les permite estar implicados de forma directa en el seguimiento y en la evaluación de los resultados en el nivel más alto, es decir, en el organismo que controla el correcto cumplimiento de Programa. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que en modo alguno es conveniente que la participación de los vecinos en el Programa se limite a esta presencia.

¹⁶ Sobre el surgimiento del movimiento vecinal en las mayores ciudades españolas durante las últimas fases de la dictadura franquista pueden verse Borja [1986], Castells [1985]. Para su evolución durante los últimos cuarenta años, véanse Domingo y Bonet [1998] y Pérez Quintana y Sánchez León, eds. [2008].

Esto es así, en primer lugar, porque el comité de cada barrio se constituye, precisamente, una vez que los recursos han sido asignados y el Programa ya ha empezado a ejecutarse. Por lo tanto, si la participación de los vecinos se iniciase en este momento quedaría fuera de todo el proceso, crucial, de diseño del proyecto. Ante esta eventualidad, cabe señalar que se han obtenido muy buenos resultados en los ayuntamientos que han incluido la *participación de los vecinos desde la misma fase de definición del programa de actuaciones*. En este sentido, se ha planteado la posibilidad de que los programas, en el futuro, puedan disponer de un “año 0”, es decir, un período en el que, una vez asignados los recursos, los ayuntamientos, antes de iniciar las actuaciones, se dediquen a prepararlas, definir las y proyectarlas con los vecinos.

En segundo lugar, la necesidad de extender la participación ciudadana más allá de las reuniones del comité de evaluación y seguimiento se deriva de la propia naturaleza de este organismo. En efecto, como se ha comentado, por su carácter muy amplio y heterogéneo, los comités deben tener un régimen de reuniones espaciado. Por ello, los barrios donde se han alcanzado mayor implicación vecinal son aquellos en los que se han creado otros *mecanismos de participación permanentes* entre las entidades vecinales y el ayuntamiento. Asimismo, se han obtenido resultados muy interesantes en los barrios donde, junto con el proceso de participación permanente, se ha organizado ejercicios de participación y consulta específicos con el objetivo de definir, por ejemplo, el diseño de una plaza o de una calle.

Finalmente, cabe señalar lo que podría parecer una obviedad. El proceso de implicación de los vecinos requiere, ciertamente, de la disposición por parte de las administraciones de actuar con transparencia y voluntad de diálogo hasta las últimas consecuencias. Pero cuanto más rica sea la vida social del barrio y mayor la organización de los vecinos, mayor éxito tendrá. Por lo tanto, *la presencia de una vida asociativa intensa y un movimiento vecinal de carácter representativo, organizado y de carácter propositivo* es otro requisito para hacer que el proceso de implicación vecinal para la mejora del barrio resulte un éxito.

8. La importancia de capitalizar las experiencias

La aplicación de la Ley de barrios ha comportado innovaciones tanto en el diseño y la aplicación de las políticas como en diversos aspectos del funcionamiento de la Administración pública catalana. Esto ha hecho que, a partir de los aciertos y los errores en la aplicación del Programa, se haya producido un cierto proceso de aprendizaje colectivo. La necesidad de capitalizar esta experiencia para mejorar las políticas es la octava lección que se deriva de la aplicación de la Ley de barrios.

En efecto, desde el año 2004 un conjunto de conocimientos muy notables se ha ido acumulando en los equipos que, desde la Generalitat y los ayuntamientos, han gestionado los programas. Asimismo, los consultores privados e instituciones que han

colaborado con los ayuntamientos en la elaboración y la aplicación de los proyectos han reunido un volumen de conocimientos de gran valor¹⁷.

Por otro lado, los técnicos encargados de coordinar los programas, cerca de un centenar en toda Cataluña, han configurado un nuevo perfil de profesional del que, con la excepción de algunos ayuntamientos grandes, las administraciones catalanas no disponían. En su conjunto, este patrimonio de conocimientos constituye un capital social que enriquece de manera relevante la experiencia en políticas de rehabilitación urbana acumulada en Cataluña desde el retorno de la democracia, a finales de los años setenta.

Con el objetivo de capitalizar estos conocimientos, el Gobierno de la Generalitat decidió impulsar, a principios del año 2007, una red integrada para todos los ayuntamientos que participan en el proyecto con el objetivo de intercambiar y evaluar experiencias. Se trata de un ámbito de cooperación, llamado *Red de Barrios con Proyectos*, que tiene por objetivo articular y fortalecer las relaciones de carácter más o menos informal que se han ido tejiendo entre muchas de las instituciones y los técnicos que participan en la aplicación del Programa. Se quiere evitar así la fragmentación y aislamiento entre los actores locales, característico de programas de rehabilitación urbana en otros países europeos [Atkinson, 2003].

De este modo, la Red integra cargos electos y técnicos municipales, así como técnicos de la Administración de la Generalitat (tanto del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas como de otros departamentos que colaboran en el proyecto), técnicos de otras administraciones locales (en particular de las diputaciones provinciales), consultores privados, entidades vecinales y hasta investigadores que realizan trabajos académicos sobre temas relativos a la aplicación de la Ley de barrios.

La Red funciona a partir de cuatro grupos de trabajo temáticos (Espacio público, accesibilidad y sostenibilidad; Dotación de equipamientos y rehabilitación y mejora de la edificación; Programas sociales, de promoción económica, dinamización comercial y equidad de género; Participación y cooperación ciudadana), de cuya coordinación y animación se encargan los técnicos contratados por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Cada uno de estos grupos de trabajo realiza una serie de seminarios y talleres abiertos a todos los miembros de la Red, así como visitas a actuaciones concretas.

Fruto de las actividades de la Red ha sido la elaboración de un catálogo de buenas prácticas, en el que todos los ayuntamientos participantes en el Programa y los que quieran incorporarse al mismo pueden encontrar una relación de experiencias exitosas, junto con la publicación periódica de un boletín digital de información y un portal ("*Red de Barrios*") con la correspondiente agenda, bitácora, foro, directorio de enlaces y repositorio de archivos¹⁸. Un resultado intangible, pero nada insignificante, de que la existencia de la Red ha sido el hecho el surgimiento de un cierto sentimiento de

¹⁷ Destaca en particular el papel desempeñado por la Diputación provincial de Barcelona, que, en las cinco primeras convocatorias, ha apoyado a 35 municipios de su demarcación en la redacción de los correspondientes proyectos de intervención integral.

¹⁸ El portal de la Ley de Barrios, donde pueden consultarse el boletín, el catálogo de buenas prácticas y las actividades programadas se encuentra en <http://ecatalunya.gencat.net/portal/faces/public/barris>

comunidad de esfuerzos y objetivos entre las personas y las instituciones responsables del impulso y la ejecución de los programas.

Ahora bien, la voluntad de cooperación no se ha ceñido al marco de las instituciones catalanas, sino que ha querido extenderse también hacia otras regiones de la Unión Europea. De hecho, como ya se ha comentado, la Ley de barrios, en su nacimiento, estuvo en buena medida inspirada en la experiencia europea del Programa URBAN y, a pesar de que los recursos procedentes de este programa se extinguieron hace tiempo, y que otros fondos europeos se han mostrado poco adecuados para las finalidades del Programa, la Generalitat ha creído oportuno impulsar diversas experiencias de cooperación en el marco europeo. Estas iniciativas persiguen una triple finalidad: promover el interés de las instituciones europeas hacia las políticas de rehabilitación urbana, capitalizar la experiencia de otras regiones y estados europeos en este campo, y difundir la experiencia de la Ley de barrios. Así, en el marco de la iniciativa comunitaria URBACT, la Generalitat ha impulsado y liderado, de manera sucesiva, la creación de dos grupos de trabajo sobre la rehabilitación urbana (denominados CIVITAS y NODUS), integrados por regiones y ciudades europeas que trabajan en este campo en Italia, Polonia, Gran Bretaña, Rumania, Holanda, Bélgica y España¹⁹.

Otro aspecto clave para la conceptualización y la capitalización de la experiencia de la Ley de barrios ha sido la atención que le han prestado las universidades y los colegios profesionales. En consecuencia, el Programa de barrios ha sido objeto de atención y estudio por parte de diversas universidades en Cataluña y en el extranjero. Una muestra del interés suscitado por la iniciativa en los campos profesionales y disciplinarios es la distinción que la Unión Internacional de Arquitectos, en su XXIII Congreso Mundial celebrado en Turín en el año 2008, ha querido otorgar “al Gobierno de Cataluña por su enfoque pragmático a la rehabilitación y el desarrollo urbano en el espacio construido”.

9. El compromiso de evaluar los resultados

La evaluación de la aplicación y los resultados de las políticas públicas es un reto al que, tradicionalmente, las administraciones públicas catalanas y españolas han dado sólo una respuesta limitada. La necesidad de encarar esta cuestión, como requisito de rigor y transparencia, así como por la voluntad de mejorar la aplicación del Programa en el futuro, es la novena lección derivada de los primeros años de aplicación de la Ley de barrios. De hecho, la misma Ley prevé, de modo bastante singular, sus propios mecanismos de evaluación.

Éstos son de dos tipos: en primer lugar, se asigna al comité de evaluación y seguimiento de cada barrio el cometido de elaborar un “informe de evaluación final”; en segundo lugar, se responsabiliza a la Administración de la Generalitat, después de un período inicial de cuatro años de vigencia de la Ley, de “hacer una evaluación de los objetivos alcanzados y de las necesidades de continuidad, sin perjuicio de las actuaciones en curso”.

¹⁹ Civitas Working Group; *Civitas. A regional approach: an added value for urban regeneration*. URBACT Program, Barcelona. (104 pp.) El documento se puede consultar en: <http://urbact.eu/projects/civitas/documents.html>. Los contenidos del proyecto pueden consultarse en: <http://urbact.eu/projects/civitas/home.html>

En lo concerniente al primero de los compromisos, se ha establecido que el *informe de evaluación final de cada barrio* deberá contener una valoración de los resultados de la actuación desde la perspectiva de la funcionalidad urbanística y territorial, la estructura económica y comercial, las implicaciones ambientales, la cohesión social y la equidad de género en el uso del territorio. Para realizarlo, tal como se indica en el Reglamento de la Ley, el informe deberá referirse al grado de ejecución del Programa tanto en lo referente a las actuaciones como la financiación previstas, a las desviaciones ocurridas en la ejecución del Programa, a la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos propuestos, así como en la incidencia de las actuaciones en el entorno urbanístico, el déficit de servicios y equipamientos sociales, los problemas demográficos, sociales y económicos. Como se expresará más adelante, este informe resultará determinante a la hora de establecer la continuidad de las actuaciones conjuntas de la Generalitat y el ayuntamiento del barrio.

La obligación de la Administración de la Generalitat de realizar una *evaluación de los resultados del Programa en su conjunto* ha sido correspondida por el Gobierno ha mediante la elaboración de diversos informes internos y externos que han sido encargados, estos últimos, a diversos centros de investigación universitarios, consultores privados y otros organismos de la Administración. Este conjunto de materiales han sido presentados al Parlamento catalán y sus conclusiones han sido publicadas en un volumen²⁰.

De esta evaluación se derivan un gran número de conclusiones útiles para orientar la evolución futura del programa. Cabe destacar, por su carácter sintético, el estudio sobre la incidencia social en la aplicación de la Ley [Cardona et al. 2009]. Este ejercicio, bastante simple, ha consistido en aplicar a los barrios que se encontraban ya en el cuarto año de ejecución del Programa, el mismo sistema de evaluación estadístico de las condiciones socioeconómicas utilizado en el momento de su selección. Se trata de un indicador que presenta limitaciones, ya que los efectos de las actuaciones no siempre son inmediatos y, además, el análisis se ha aplicado cuando muchas de ellas se encontraban todavía pendientes de finalizar. No obstante, los resultados resultan muy significativos. Como se recordará, el sistema de baremos es el resultado de considerar dieciséis indicadores estadísticos de carácter demográfico, urbanístico, económico y social. Cuando más alta es la puntuación obtenida por cada barrio en relación con la suma de estos indicadores, más grave se estima que es su problemática. Pues bien, como puede verse en la Tabla 3, en el cuarto año de aplicación del Programa, la puntuación media para los barrios de la primera convocatoria había disminuido de 48,37 a 44,79, es decir, no sólo no había empeorado, sino que en general había mejorado un 7,4% respecto a la puntuación inicial. Esta mejora ha sido muy significativa en 6 de los 13 barrios donde se había reducido la puntuación inicialmente obtenida en más de un 10%; otros 3 barrios mejoraban de forma más moderada, de manera que perdían entre el 0 y el 10% de la puntuación; finalmente, los cuatro barrios que, a pesar de la ejecución de las

²⁰ Véase Nel-lo 2009. El volumen contiene también una ficha con los rasgos esenciales y los presupuestos para cada uno de los 92 barrios acogidos a las 5 primeras convocatorias del programa. El conjunto de informes de evaluación elaborados són los siguientes: a) Incidencia de la Ley de barrios en la actividad y los presupuestos de las administraciones públicas de Cataluña; b) Incidencia social de la aplicación de la Ley; c) Impacto del Programa en la construcción y la rehabilitación de viviendas; d) Efectos sobre la transversalidad de las políticas y la organización de las administraciones; e) Proyección internacional del Programa; f) Evaluación de la inversión pública inducida g) Relación del programa con los procesos de remodelación urbana; h) Mecanismos de cooperación y de disseminación de las experiencias.

actuaciones de la Ley, continuaban viendo cómo aumenta su problemática, lo hacían moderadamente, y en ninguno se superaban el 6,6% del incremento de la puntuación.

Esta mejora objetiva ha sido confirmada por una encuesta de percepción [Cardona et al., 2009]: en 11 de los 13 barrios de la primera convocatoria, el número de los ciudadanos que consideran que la vida ha mejorado en los últimos años es más alto que el de los que creen lo contrario. Asimismo, en cada uno de los 13 barrios una amplísima mayoría de los ciudadanos (un 85,7% de la población de media) afirma que, aún en caso de poderlo hacer, no iría a vivir a otro lugar.

Los resultados muestran que, ciertamente, la situación de los barrios acogidos a la Ley no es fácil, pero en los primeros cuatro años de aplicación del programa (2004-2008), a pesar de las tensiones del mercado inmobiliario y la continua llegada de población con importantes necesidades sociales, no parecen haberse deteriorado en general de manera significativa. Por el contrario, se puede afirmar, con la debida prudencia, que los datos parecen indicar que, en la mayoría de los barrios donde el proceso de rehabilitación está culminando, la situación ha mejorado considerablemente, tanto en términos objetivos como en la percepción que tienen de ella los ciudadanos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la encuesta fue realizada en el primer semestre de 2008, cuando los efectos de la crisis económica que asolaría la economía española en los meses siguientes eran todavía incipientes.

Tabla 3
Algunos indicadores del cumplimiento de los objetivos de la Ley de barrios en los municipios acogidos a la primera convocatoria

	Puntuación total de los indicadores para la determinación de área urbana de atención especial		¿Cree que la vida en el barrio ha mejorado en estos últimos 5 años? (%)			¿Si pudiera, iría a vivir fuera del barrio? (%)	
	Situación inicial	Situación actual	Sí	No	NS / NC	Sí	No
<i>Media de los barrios de la primera convocatoria</i>	48,37	44,79	51,3	32,8	15,9	14,3	85,7

Fuente: Cardona et al. 2009

10. Adaptarse a los cambios

La décima lección que se deduce de la experiencia del Programa de barrios en Cataluña es la necesidad de mantener una permanente actitud crítica hacia los instrumentos de intervención adoptados. En efecto, del análisis efectuado se deriva valoración general razonablemente positiva acerca de los primeros cuatro años de aplicación de la Ley. Pero, por eso mismo, parece evidente la necesidad de perfeccionarla y adaptarla a los cambios económicos, sociales y políticos.

El primero de estos cambios, y seguramente el más decisivo, es *la evolución de la situación económica*. Si en los primeros tres años de vigencia, las medidas derivadas de la Ley se han aplicado en un contexto de expansión económica, a partir del año 2008 la economía catalana y la mundial han entrado en una fase de inestabilidad y dificultades manifiestas. Los efectos que esta crisis —a través de la modificación de las condiciones del mercado inmobiliario y de los flujos migratorios— pueda tener sobre la acentuación de los procesos de segregación social son inciertos. Pero resulta claro que, en los barrios acogidos al Programa y en otros que se encuentran en situaciones análogas, las problemáticas sociales —como el paro y el riesgo de exclusión— se están manifestando ya de manera significativa. Esto debe conducir necesariamente al incremento de las políticas de cohesión.

El segundo tipo de cambio es de carácter *político y administrativo*. Como se ha comentado con anterioridad, con la quinta convocatoria de Programa (correspondiente al año 2008) se había llegado a 92 barrios, una inversión total garantizada de 1.000 millones de euros y una población beneficiaria que superaba el 10% de los habitantes de Cataluña. El compromiso inicial del Gobierno regional fue llegar a incorporar un total de 100 barrios al Programa. Más allá de este universo, el incremento irrestricto de la cantidad de barrios y del volumen de población en sucesivas convocatorias podría conducir a la desnaturalización del Programa.

A partir de estas constataciones, después de efectuar el ejercicio de evaluación reseñado más arriba, el Gobierno propuso la introducción de algunas modificaciones en la aplicación del Programa, que fueron aprobadas por el parlamento de Cataluña en la Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2009²¹. Las modificaciones introducidas tienen los siguientes propósitos:

- a) Potenciar la actuación de la Ley de barrios, como instrumento para el desarrollo de políticas de cohesión social de base territorial y de carácter transversal, especialmente necesarias en una situación de crisis económica.
- b) Alcanzar el número de 100 barrios de atención especial acogidos al Programa y, a partir de este universo establecer una cesura que permita preservar un universo de actuación coherente con la especificidad del instrumento.
- c) Mantener la colaboración y las ayudas en los barrios que de forma paulatina culminen la ejecución de las actuaciones previstas en los proyectos que en su día presentaron para acogerse a los beneficios del Programa.
- d) Facilitar el acceso al Programa de los municipios de menor tamaño que tienen importantes dificultades para hacer frente a los gastos derivados de su aportación al Programa.
- e) Mantener, a pesar de las dificultades presupuestarias, las consignaciones económicas anuales para el Fondo de Gestión del Programa de barrios y complementarlas con otros fondos, como los de Salud en los Barrios, Trabajo en los barrios y otros.
- f) Profundizar en las innovaciones realizadas en la estructura administrativa y en los métodos de trabajo que han permitido la cooperación administrativa entre la Generalitat y los ayuntamientos, la transversalidad en la ejecución de las políticas y la implicación de las entidades y asociaciones vecinales.

²¹ Véase la *Ley 16/2008, del 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras*.

En consecuencia, a partir de la convocatoria del año 2009, en la que el Programa de barrios entro en su segundo cuatrienio de aplicación, se han introducido modificaciones que permiten la existencia de tres tratamientos diferenciados a la situación de los barrios: los programas de intervención integral, los contratos de barrio y el programa específico para los municipios de menor tamaño.

Respecto a los *programas de intervención integral*, se ha alcanzado el objetivo de 100 barrios en proceso de rehabilitación. A partir de aquí sólo se irán agregando nuevos barrios en función del número que vayan completando sus respectivos programas, es decir, en cada convocatoria se irá incorporando el mismo número de nuevos barrios que los que vayan acabando. Con ello se pretende mantener la coherencia y la especificidad del instrumento, así como la posibilidad administrativa de realizar con todas las garantías el seguimiento y la evaluación.

Asimismo, los barrios que culminen las actuaciones previstas en sus respectivos programas pueden acogerse a una nueva figura denominada *contrato de barrio*. El objetivo de estos contratos consiste en mantener mecanismos especiales de colaboración en aquellos barrios que, a pesar de las actuaciones llevadas a cabo, sigan requiriendo una atención especial por parte de la Administración. Como se ha visto, Programa de barrios tiene, en algunos aspectos, el carácter de actuación de choque, que busca, a través de la concentración temporal en las actuaciones, revertir las dinámicas de degradación. Pero el proceso de transformación profunda de un barrio es habitualmente labor para toda una generación. Además, no ha parecido conveniente interrumpir de forma repentina la inversión, menos todavía si subsisten necesidades especiales y en un período de crisis. Los contratos vincularán a la Administración de la Generalitat en su conjunto y a cada ayuntamiento, y se abastecerán con fondos procedentes del Fondo de Fomento del Programa de barrios. Las actuaciones a financiar se establecen a partir del informe de evaluación final que, como se ha comentado anteriormente, el ayuntamiento correspondiente debe presentar a la Comisión de Evaluación y Seguimiento una vez ejecutadas todas las actuaciones del proyecto.

Finalmente, se ha previsto la creación de un subprograma específico para fomentar programas de rehabilitación integral en municipios menores de 10.000 habitantes. El objetivo de este mecanismo, denominado *Programa de villas con proyectos*, es facilitar la incorporación de municipios de menor tamaño a los beneficios del Programa, resolviendo el principal escollo que hasta ahora tenían se les presentaba: la capacidad de hacer frente a la aportación del 50% de la financiación. De hecho, la Ley de barrios ya preveía que la financiación de los proyectos por parte de la Generalitat podría oscilar entre el 50 y el 75% del total de modo que, a partir de la convocatoria de 2009, se ha establecido que en los municipios menores de 10.000 habitantes la financiación del Gobierno regional alcanzará el 75% del total. Gracias a esta innovación en 15 municipios pequeños y medianos han podido acogerse ya al programa de villas con proyectos.

La necesidad de continuar innovando y de adaptarse a los cambios para defender la cohesión social en todas las villas y ciudades de Cataluña es, por lo tanto, la décima y última lección que de la experiencia de la Ley de barrios, con sus aciertos y limitaciones, se deriva.

Bibliografia citada

ALBORS, Judith [2008]; “La millora urbana des dels barris: marc instrumental, intervenció integral i oportunitats”, en LLOP, Josep Maria et al. eds. [2008] *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials i millora de barris*, Barcelona, Diputació de Barcelona (p. 259-268).

AMILL, Jaume et al. [2009]; “La transversalitat en el model de gestió del programa d'intervenció integral als barris”, en NEL·LO, Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (116-130 p.).

ATKINSON, Rob [2003]; “Addressing Urban Social Exclusion through Community Involvement in Urban Regeneration”, en IMRE, Rob y RACO, Mike, *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, Policy Press, 2003 (p. 101-120).

BORJA, Jordi [1986]; *Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local (XV + 237 p.)

CARDONA, Àfrica et al. [2009]; “La incidència social de la Llei de Barris”, en NEL·LO, Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (60-74 p.).

CASTELLS, Manuel [1986]; *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, London, Edward Arnold (XXI + 450 p.)

CREMASCHI, Marco [2005]; *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Firenze, Alinea (166 p.).

DOMINGO, Miquel y BONET, Maria Rosa [1998]; *Barcelona i els moviments socials urbans*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill (323 p.).

GARCIA ALMIRALL, Pilar et al. [2008]; “Inmigración y espacio socio-residencial en la Región Metropolitana de Barcelona”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL, 157 (p. 727-742).

GINER, Salvador [2002]; *Enquesta de la Regió Metropolitana de Barcelona. Condicions de vida i hàbits de la població. Informe general*, Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (428 p.).

GUTIÉRREZ, Aaron [2008]; “El mètode URBAN i la seva difusió com a valor afegit de la iniciativa comunitària”, en LLOP, Josep Maria et al. (eds.), *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials i millora de barris*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2008 (474 p.).

GUTIÉRREZ, Aaron [2009]; *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats. L'acció de la iniciativa comunitària URBAN i la construcció d'una política urbana comunitària*, Lleida, Universitat de Lleida (Tesis doctoral, dos volumenes).

HARVEY, David [1973]; *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold (336 p.).

INDOVINA, Francesco [1992]; “La città possibile”, en INDOVINA, Francesco, ed., *La città di fine millennio*, Milán, Franco Angeli [p. 11-76].

LEAL, Jesús y DOMINGUEZ, Marta [2008]; “Transformaciones económicas y segregación social en Madrid”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 157 (p. 703-725).

LLOP, Josep Maria et al. eds. [2008] *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials i millora de barris*, Barcelona, Diputació de Barcelona (474 p.).

LÓPEZ, Joan y REY, Alba [2008]; *Inmigración y segregación en las áreas metropolitanas españolas: la distribución territorial de la población no europea en el territorio (2001-2006)*, Barcelona, Institut d’Estudis Territorials (Working Paper, 35, 35 p.).

MIER, Maria Jesús et al. [2009a]; “Quatre anys d’aplicació de la Llei de Barris”, en NEL·LO, en Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (p. 33-58).

MIER, Maria Jesús et al. [2009b]; “La cooperació: la Xarxa de Barris amb Projectes i la projecció internacional del programa de barris”, en NEL·LO, en Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (p. 132-138).

MUCCHIELLI, Laurent [2007]; “Les émeutes de novembre 2005: les raisons de la colère”, en MUCCHIELLI, LAURENT y LE GOAZIOU, Véronique, *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La Découverte (p. 11-35).

MUÑOZ, Francesc [2004]; *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis doctoral, 3 volúmenes).

MUÑOZ, Francesc [2006]; “Fer ciutat, construir territori. La Llei de Barris”, en *Activitat Parlamentària*, 8-9, (p. 59-75).

MUÑOZ, Francesc et al. [2009], “La Llei de Barris i la revitalització urbana. Els efectes sobre la construcció i la rehabilitació d’habitatges”, en NEL·LO, Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (83-104 p.).

NADAL, Joaquim [2007]; *Compareixença davant la Comissió de Política Territorial del Parlament de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (155 p.).

NEL·LO, Oriol [2004]; “¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVI, 141-142 (p. 523-542).

NEL·LO, Oriol [2005]; “La nuova politica territoriale della Catalogna”, en *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XXXVI, 83 (p. 39-70).

NEL·LO, Oriol [2008]; “Contra la segregación urbana y por la cohesión social. La Ley de Barrios de Catalunya”, en *Ciudades. Comunidades e Territorios*, 17 (p. 33-46).

NEL·LO, Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (534 p.).

PARKINSON, Michael [1998]; *Combating Social Exclusion. Lessons from Area-Based Programmes in Europe*, Bristol, Policy Press (37 p.).

PÉREZ QUINTANA, Vicente y SÁNCHEZ LEÓN, Pablo, eds. [2008], *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1969-2008*, Madrid, Libros de la Catarata (418 p.).

PICORELLI, Pere y SABORIT, Venanci [2009]; “La inversió pública induïda per l’aplicació del programa de barris”, en NEL·LO, Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (p. 76-82).

PICORELLI, Pere et al. [2009]; “La renovació del parc residencial i els processos de remodelació urbana en el marc de la Llei de Barris”, en NEL·LO, Oriol, dir. [2009]; *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (105-114 p.).

SMITH, Neil [2006]; “Gentryfication Generalized: From Local Anomaly to Urban ‘Regeneration’ as Global Urban Strategy”, en FISHER, Melissa S. Y DOWNEY, Greg, eds., *Frontiers of Capital. Ethnographic Reflections on the New Economy*, Durham, Duke University Press (p. 191-208).

TRILLA, Carme [2002]; *Preu d’habitatge i segregació social a Barcelona*, Barcelona, Patronat Municipal d’Habitatge.

VAN DEN BERG, Leo et al. eds., *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot (448 p.).

Abstract

Cataluña cuenta con una larga tradición en materia de rehabilitación urbana a nivel local, con casos que han sido bien documentados y estudiados, como el de la ciudad de Barcelona. A partir del año 2004, con la aprobación de la *Ley de Barrios que requieren atención especial* se ha realizado un esfuerzo considerable para extender estas experiencias al nivel metropolitano y regional. Así, se han emprendido programas de rehabilitación integral en 117 barrios, con una inversión total comprometida de 1200 millones euros y una población beneficiaria de más de 900.000 personas (más del 12% de la población catalana). El artículo analiza los objetivos, los resultados y las limitaciones de esta política urbana, con particular énfasis en los temas de las relaciones interadministrativas y la gobernanza. El programa se basa en la distribución de funciones entre la administración regional y los ayuntamientos, de tal manera que la primera promueve, selecciona y evalúa los proyectos, mientras los segundos los elaboran, presentan y ejecutan. La financiación es compartida al 50% entre los niveles regional y local. Estas características hacen del programa un interesante caso de estudio para el análisis de la gobernanza multinivel de las políticas urbanas hoy en Europa. Así, el artículo describe y analiza la forma como, en el caso catalán, se han tratado los siguientes aspectos: 1. La visión comprehensiva de la rehabilitación urbana; 2. El proceso de selección; 3. La transversalidad de las actuaciones; 4. El papel de la inversión pública; 5. La relación entre la administración regional y los ayuntamientos; 6. Las potencialidades y los retos de la financiación compartida; 7. La implicación de los vecinos; 8. La capitalización de las experiencias; 9. La evaluación de los resultados; 10. La adaptación a los cambios.

Palabras clave

1. Rehabilitación urbana. 2. Gobernanza. 3. Cataluña

Abstract:

Catalonia has a long history in the area of urban renewal at a local level, with cases that are well documented and studied, such as the city of Barcelona. Since 2004, with the approval of the *Law of Districts that require special attention*, an effort has been made to extend these experiences to a metropolitan and regional level. Thus, actions of comprehensive renovation have been carried out in 117 districts, with a total investment of 1200 M€ and more than 900,000 inhabitants benefitting from these actions (more than 12% of the regional population). The paper analyzes the objectives, results and limitations of this urban policy, with particular emphasis on the inter-administrative relationships and governance. The programme is based on the distribution of work between the regional administrations and the town councils involved, in such a way that the former promotes, selects and evaluates projects while the latter elaborates, presents and executes. Financing is shared proportionally, that is 50% between the regional administrations and the town councils. These characteristics make the programme an excellent resource bank in understanding the challenges of the complexity of multi-level administration with diverse actors. Thus, the objective of the paper is to reflect

generally upon the manner in which, in the Catalan case, the following areas have been dealt with: 1. The multi-level vision of urban regeneration 2. The selection process of the projects 3. The comprehensive character of the actions 4. The role of public investment 5. The relationship between regional administration and the town councils 6. The potential and difficulties of shared financing 7. The participation of residents 8. The capitalising of experiences 9. The evaluation of the results 10. The adaptation to change

1. Urban renewal. 2. Governance. 3. Catalonia