

Coproducción y capacidades cívicas en las políticas de regeneración urbana: el caso del Plan de Barrios de Barcelona

Raúl Troncoso del Río¹

Licencia: Creative Commons

INTRODUCCIÓN

Entre las consecuencias de la segregación urbana en Barcelona, destaca la concentración de la población con más dificultades económicas y sociales en los barrios que sufren mayores déficits urbanísticos, menor accesibilidad y peor calidad de la vivienda (Consejo Asesor, 2017). De hecho, la evidencia indica que, en las áreas urbanas con menor Renta Familiar Disponible (RFD) de la ciudad se detectan problemáticas sociales diversas, como índices elevados tanto de desempleo como de expedientes de desahucio o embarazo adolescente, a la vez que una menor esperanza de vida o porcentajes bajos de población con estudios superiores (Ayuntamiento de Barcelona, 2017; 2017b). En suma, se pone “de manifiesto la interrelación de los factores sociales, educativos, económicos, de salud y de vivienda en el desequilibrio que se produce en los territorios más desfavorecidos en términos de RFD” (Ayuntamiento de Barcelona, 2017: 23) en la ciudad.

Las respuestas institucionales se han visto atravesadas por distintos cambios que, durante las últimas tres décadas, han tenido lugar en las políticas de regeneración urbana en Europa. Por un lado, se ha abierto la posibilidad de afrontar la segregación urbana desde la implicación de los habitantes y organizaciones de la sociedad civil (Bonet, Martí y Pybus, 2009; Muñoz, 2017). Y, por otro, se ha reconocido la necesidad de desplegar estrategias integrales de aproximación al territorio (Muñoz, 2017; Nel-lo, 2008). Según diversos autores (Bonet, Martí y Pybus, 2009; García-Fernando, 2008; Nel-lo, 2008; Nel-lo, 2010), estos nuevos enfoques se verán plasmados en el caso de Cataluña con la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de atención especial.

Dicha ley es el principal antecedente del programa “Plan de Barrios” de Barcelona que ha sido impulsado por el gobierno municipal actual desde el primer año de su mandato (2016). La gestión del plan está a cargo de la empresa municipal Foment de Ciutat, S.A. y tiene una duración inicial de 4 años que contempla 10 de los 73 barrios de la ciudad. La finalidad que persigue es doble: mejorar de manera inmediata las condiciones de vida en los barrios con mayores dificultades y reducir las desigualdades de dotaciones y servicios entre los barrios para que la ciudad se convierta en un instrumento de redistribución social (Consejo Asesor, 2017).

Empero, la cualidad distintiva con la que este instrumento se presenta es el trabajo comunitario y la coproducción con los vecinos y entidades de cada barrio, buscando instalar un modelo de políticas públicas donde predomine la implicación de la sociedad civil en la resolución de problemas comunes (Ajuntament de Barcelona, 2016; Consejo Asesor, 2017).

Ahora bien, se evidencia una paradoja a resolver en razón de atender a los atributos antes mencionados. Con el aumento de la segregación urbana acaecido en las últimas décadas y, particularmente, luego de la crisis del 2008 y las políticas de austeridad que la acompañaron, las respuestas ciudadanas y prácticas de innovación social sin mediación institucional en Cataluña (España) han sido escasas en las áreas urbanas más desventajadas (y que, como hemos visto, concentran a la población con menor Renta Familiar Disponible), en oposición a lo que ocurre en las áreas de clase media (Cruz, Martínez y Blanco, 2017; Nel-lo, 2008, 2010).

Sin perjuicio de que la realidad sociocomunitaria es, por cierto, muy diversa en cada uno de los barrios de actuación del plan, no deja de resonar la interrogante acerca de cómo propiciar la implicación vecinal y ciudadana en ellos si, en comparación con barrios de clase media, cuentan con exiguo capital social y, donde

¹ Sociólogo, Diplomado en Desarrollo, Pobreza y Territorio, Máster en Políticas Sociales y Acción Comunitaria. Contacto: raultdelrio@gmail.com.

aparentemente, existirían menores evidencias en sus repertorios de acción que nos permitan identificar sujetos activos en el ejercicio de la ciudadanía. Esto nos lleva a trabajar con la hipótesis de que las posibilidades de éxito de la coproducción dependen de la capacidad cívica acumulada en un territorio.

Por consiguiente, si la acción comunitaria es un recurso colectivo que no se puede dar por supuesto, resulta sugerente comprender la relación que brota del despliegue de estrategias de coproducción en áreas especialmente afectadas por las consecuencias de las desigualdades urbanas y las diversas dinámicas de respuesta sociocomunitaria que allí se presentan para actuar conjuntamente. En otras palabras, buscamos explorar las posibilidades que va abriendo la coproducción para constituirse como herramienta de implicación ciudadana en áreas urbanas donde, en términos absolutos, pareciera no haberla. En definitiva, nuestro cuestionamiento rector es el siguiente: *¿De qué forma las capacidades cívicas existentes en distintos barrios segregados de Barcelona se ven trastocadas por el despliegue de estrategias de coproducción, como la promovida por el Plan de Barrios desde el año 2016?*

LAS CAPACIDADES CÍVICAS COMO CLAVE PARA ABORDAR LA COPRODUCCIÓN EN BARRIOS SEGREGADOS

El desarrollo de políticas de transformación urbana basados en nuevos formatos de decisión y participación democrática, como la coproducción, nos permiten abrir una reflexión acerca de cómo desdibujar los límites de lo público. Esto es, sobre cómo la propia dinámica de relación público-comunitaria logra ir transitando hacia lógicas colaborativas de actuación para, por un lado, resguardar el interés colectivo y, por otro, impedir verse sometida a agentes externos orientados por la lógica mercantil (Subirats y Bernardos, 2015). Para ello, proponemos un marco analítico basado en dos conceptos centrales: la *coproducción* y las *capacidades cívicas* en contextos de segregación urbana.

COPRODUCCIÓN

A partir de las definiciones disponibles en la literatura, Nabatchi, Sancino y Sicilia (2017) entenderán la coproducción “como un concepto general que captura una amplia variedad de actividades que pueden ocurrir en cualquier fase del ciclo del servicio público y en la cual los actores estatales [sean estos agentes directos o indirectos del gobierno, es decir, “productores regulares”] y los actores civiles [sean éstos ciudadanos, beneficiarios o clientes, en tanto “productores ciudadanos”] trabajan juntos para producir beneficios” (Nabatchi, Sancino y Sicilia, 2017: 769). Entre sus implicancias potenciales, se destaca la generación de confianzas entre actores institucionales y extrainstitucionales, mayores capacidades obtenidas por la sociedad civil para desarrollar soluciones a problemas colectivos desde el momento que asumen responsabilidades en la provisión de servicios, que dichas soluciones sean mejores y alienten una mentalidad cívica que se replique en otras áreas de la vida comunitaria (Needham, 2008).

Desde la Diputación de Barcelona (2017) incorporan los siguientes retos que, diríamos, permiten comprender la coproducción en el marco de un modelo participativo de políticas públicas:

- i. *Impactar en las relaciones de poder.* Implica un cambio de rol en el papel de los poderes públicos, los cuales dejan de operar como intermediadores entre las demandas ciudadanas y la resolución de problemas colectivos y renuncian a ejercer el monopolio de las decisiones públicas para pasar a ser *uno más* dentro de una red de actores que, de manera conjunta y en condiciones de igualdad, coproducen políticas públicas².
- ii. *Superar aquellas concepciones estrechas de lo público.* La dimensión pública se concibe más allá de lo estrictamente institucional. Involucra, a su vez, “soluciones a problemas públicos (colectivos) que se producen desde la comunidad, pero fuera de las instituciones públicas, o en la participación y colaboración de las instituciones públicas sin que estas tengan un rol de centralidad” (Diputación de Barcelona, 2017: 27).

² De ahí que la coproducción vaya más allá del concepto de gobernanza, en el cual hay un predominio de los gobiernos sobre el resto de los actores (Diputación Barcelona, 2017).

- iii. *Otorgarle protagonismo a las comunidades y la sociedad civil.* Las soluciones basadas en la coproducción centrarían sus esfuerzos en la colaboración entre actores y el resguardo del interés colectivo. Se encuentra en abierta disputa a la tesis liberal de la “big society”, que ha reducido la coproducción a una solución implementativa, en clave de eficiencia económica y reducción de costes, sin implicar ni empoderamiento de la sociedad civil ni un cambio en las relaciones de poder.
- iv. *Situar las políticas públicas como herramienta eficiente de praxis transformadora.* Se comprende que la emergencia de nuevas prácticas de coproducción se está produciendo en un contexto de cambio epocal que llevan a situarla como una “nueva” forma de hacer política y elaborar soluciones públicas duraderas que respondan al interés colectivo.

Según la propuesta por Nabatchi, Sancino y Sicilia (2017), es posible identificar tres niveles de coproducción: la *coproducción individual* (un actor estatal y uno civil trabajan entre sí. Los beneficios, en gran medida son personales para el actor civil (en la mayoría de los casos beneficiario); la *coproducción grupal* (uno o más actores estatales trabajan con un grupo específico de actores civiles (generalmente beneficiarios) que comparten intereses comunes, otorgándosele beneficios personales a sus miembros) y; la *coproducción colectiva* (uno o más actores estatales trabajan con varios actores civiles (por lo general ciudadanos). La coproducción se dirige a diversos miembros de la comunidad y los beneficios son para toda la comunidad).

Adicionalmente, establecerán que el uso de la coproducción se puede manifestar en las diversas fases de los servicios públicos (y su naturaleza temporal asociada), tal como se indica en seguida:

- i. La *puesta en marcha conjunta* dice relación con las actividades utilizadas prospectivamente para decidir o priorizar los servicios públicos necesarios, los resultados y los usuarios.
- ii. El *codiseño* nos habla de las actividades utilizadas para crear, planificar u organizar servicios públicos prospectivos o concurrentes.
- iii. La *coparticipación* refiere a actividades para proporcionar o mejorar la provisión de servicios públicos concurrentes.
- iv. La *coevaluación* hace alusión a las actividades utilizadas para evaluar retrospectivamente la calidad o los resultados del servicio público.

Así, la combinación entre los niveles y las fases de las políticas públicas nos permiten describir los tipos de coproducción, presentándose diversas vías donde la participación de la sociedad civil se hace posible.

CAPACIDADES CÍVICAS

En un sentido amplio, la promoción de la participación comunitaria se suele relacionar con la creación de capital social y, por tanto, la generación de cohesión social. Desde la perspectiva de Putnam (1993), el capital social se comprende como un recurso comunitario relevante para un sistema democrático. Así, elementos como la presencia de una fuerte tradición asociativa o de pautas estables de compromiso cívico, representan activos que las comunidades acumulan. Ahora bien, Stone (2001) propone diferenciar los conceptos de capital social y capacidad cívica, toda vez que estos representan perspectivas distintas sobre cómo la comunidad urbana responde a sus problemas. Para el autor,

la capacidad cívica se refiere a la medida en que diferentes sectores de la comunidad actúan en torno a una cuestión de importancia a nivel comunitario. Implica la movilización, es decir, unir a los diferentes sectores, pero también desarrollar un plan de acción compartido (Stone, 2001: 596).

En otras palabras, refiere a la capacidad de las comunidades para responder a los eventos de manera autoconsciente y orientada a formar un futuro común. Contiene una dimensión asociada a los recursos y otra a la voluntad, elección y agencia (Souza Briggs, 2008). En tal sentido, la capacidad cívica va más allá del de capital social, el cual alude a un activo que las comunidades pueden tener o no según su capacidad de organizarse (Parés, Blanco y Fernández, 2018) pero que, al ser producto de las interacciones cotidianas, suele ser inconsciente, mientras que la capacidad cívica refiere a la creación consciente de actores que deciden implicarse en la búsqueda de contextos donde la resolución de problemas pueda ocurrir (Stone, 2001).

COPRODUCCIÓN Y CAPACIDADES CÍVICAS EN CONTEXTOS DE SEGREGACIÓN URBANA

El fenómeno de la segregación urbana es definido como “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas” (Castells, 1999: 204). Se enmarca en un contexto global que ha provocado una “tragedia de los comunes”, donde los costos sociales y económicos del modelo existente son, a menudo, distribuidos de forma desigual por los usuarios del espacio urbano y pueden conducir a la erosión silenciosa de los recursos compartidos que hacen la vida comunitaria posible (Souza Briggs, 2008).

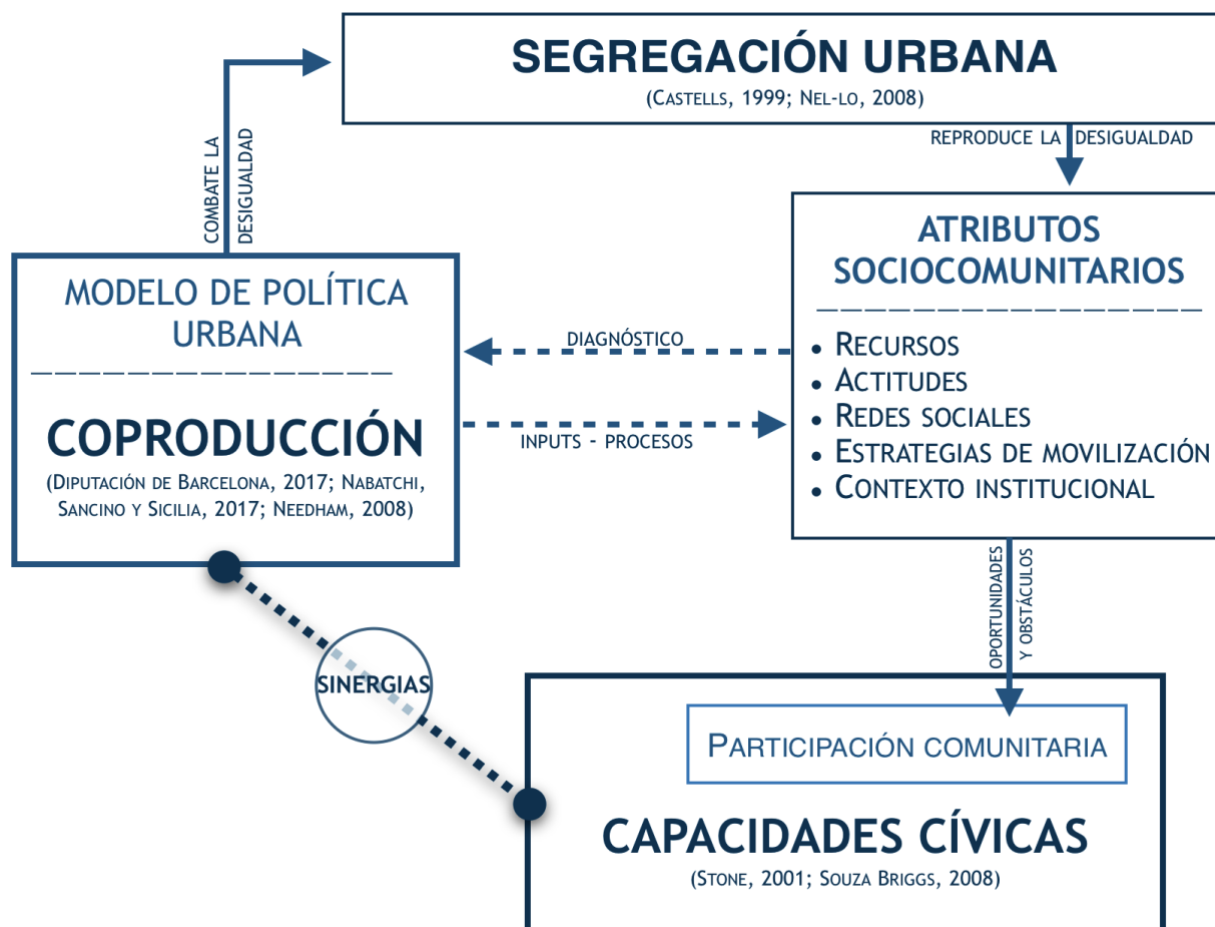
A este respecto, Blanco et al. (2017) señalan, a partir de Lowndes, Pratchett y Stoker (2006), que la gente participa *cuando puede* (aludiendo a sus recursos, en buena parte determinados por sus condiciones socioeducativas y socioeconómicas), *cuando quiere* (vale decir, sus actitudes, que se encuentran condicionadas por sentimientos de pertenencia, confianza, compromiso y reciprocidad), *cuando encuentra la oportunidad* (entre sus redes sociales), *cuando es movilizad*a (a partir de estrategias impulsadas por actores sociales, técnicos y/o políticos) y *cuando es respondida* (es decir, al participar logran resultados positivos, refiriéndose así, a la receptividad que encuentran en sus contextos políticos e institucionales).

Por consiguiente, para identificar cómo se configura la relación entre el despliegue de un determinado tipo de coproducción y las diversas dinámicas de respuesta cívica que se presentan en contextos de segregación urbana, debemos tener muy en cuenta cuáles son las ventanas de oportunidad y las “camisas de fuerza” principales para que la participación, no solamente se dé (por ejemplo, a través de redes asociativas), sino que a su vez, se traduzca en el desarrollo de acciones colectivas a través de las cuales las comunidades afronten problemas públicos.

Es posible afirmar entonces que, hipotéticamente, mientras la coproducción puede constituir un dispositivo institucional que propicie la participación comunitaria y fortalezca los pilares cívicos de las comunidades, las propias capacidades cívicas de éstas pueden enriquecer los procesos de coproducción y motivar a que los agentes busquen impactar en las relaciones de poder y en la agenda pública. Sin embargo, la calidad y el alcance de los propios espacios formales donde se coproduce junto a los agentes cívicos parecen constituir una buena “puerta de entrada” para desentrañar, desde proyectos y actores concretos, las formas que pueda ir tomando esta relación en cada contexto.

El dinamismo y complementariedad que pueda adoptar la relación entre coproducción y capacidades cívicas en barrios segregados parece ser una clave relevante para identificar y potenciar un nuevo paradigma de relación público-comunitario como alternativa de resguardo del interés colectivo y, en definitiva, de la lucha por el derecho a la ciudad ante los procesos de urbanización capitalista.

Esquema Nº 1. Marco conceptual



Fuente: Elaboración propia.

MARCO METODOLÓGICO

Para comprender cómo las capacidades cívicas de distintos barrios segregados de Barcelona se ven trastocadas por el despliegue de estrategias de coproducción, como la promovida por el Plan de Barrios, en el presente estudio de casos hemos utilizado la metodología cualitativa. Particularmente, el enfoque interpretativo y la técnica del análisis de contenido, en virtud de otorgarle especial relevancia y legitimidad al conocimiento experiencial en el relato de los sujetos participantes y su contexto (Borges, 1995). A su vez, el alcance de la investigación es exploratorio y descriptivo, la temporalidad es de carácter transversal y se orienta por dos casos opuestos en lo que a su realidad sociocomunitaria se refiere, a saber: el barrio Gótico Sur-Raval Sur y La Verneda-La Pau³.

Los criterios de muestreo utilizados son la heterogeneidad, la selección estratégica de casos y la accesibilidad (Valles, 2000). Su selección, por tanto, fue realizada sobre la base de la potencial información que, cada caso en su contexto puede proporcionar para lograr los objetivos del presente estudio (Rodríguez, Gil y García, 1999).

³ Dicha selección fue establecida como resultado de una entrevista concedida voluntariamente por dos informantes clave, a saber; el director del departamento del Plan de Barrios y la jefa de participación de la Gerencia de Ecología Urbana del Ayuntamiento de Barcelona. El contexto de la investigación no permitió utilizar otras estrategias para que los casos de estudio permitan adaptarse con mayores resguardos a un criterio de representatividad respecto a la realidad general del resto de planes. Aún así, los casos seleccionados permiten ajustarse, en términos metodológicos, a criterios altamente significativos para abordar los objetivos de la investigación, como se muestra en esta sección.

Entre las técnicas de recolección de información empleadas, se encuentran la entrevista semi-estructurada, el focus group y la revisión documental. A partir de nuestros informantes clave y de la estrategia “bola de nieve”, se lograron aplicar un total de nueve entrevistas y un focus group. Cinco entrevistas en el barrio Gótico Sur-Raval Sur, cuatro en La Verneda-La Pau⁴ y un focus group compuesto por cuatro profesionales de distintos barrios de actuación del plan (a saber, del Gótico Sur-Raval Sur, de La Verneda-La Pau y de barrios con características similares a los anteriores⁵). El análisis documental consistió en documentos oficiales, informes asociados y documentos y actas internas.

⁴ Es preciso aclarar que en tres entrevistas semi-estructuradas realizadas asistieron dos entrevistados en vez de uno, a saber: en los casos de la Plataforma Vecinal “El Borsí pel Barri”, del Proyecto “Teixim Barri” y del “Grupo de Donas Las Vernedas”.

⁵ Nos referimos a los barrios de Roquetes, que cuenta con un alto tejido asociativo y comunitario y al barrio del Besòs-Maresme, donde éste se presenta más débil. Adicionalmente, se realizó un trabajo de campo consistente en tres entrevistas semi-estructuradas en cada uno de estos barrios. Por razones de accesibilidad y tiempo, no fue posible incorporarlos en el presente estudio, aunque se pretende utilizar para trabajos futuros.

Tabla Nº 1. Casos seleccionados del Gòtico Sur-Raval Sur y La Verneda-La Pau⁶

Barrio	Nombre	Se xo	Cargo/ Organización	Participación en Plan de Barrios	Ambito de actuación	Simbología	Fecha entre vista
Gòtico Sur - Raval Sur	Juan	M	Profesional Plan de Barrios (Foment de Ciutat)	Gòtic Sud-Raval Sud	Transversal		14/05/18
	Javier y Pamela	F	Miembros Plataforma Vecinal "El Borsí pel Barri"	Proyecto Borsí ⁷	Derechos sociales (equipamiento cultural)		23/05/18
	Valentina	F	Representante Biblioteca Gòtico				30/05/18
	Claudia	F	Representante Impulsem	Proyecto Teixim Barri ⁸	Actividad económica y derechos sociales (vivienda pública)		05/06/18
	Diego	M	Representante Laboqueria Arquitectes				
	Jorge	M	Representante Kn60Lab	Proyecto Kn60Lab ⁹	Derechos sociales (equipamiento juvenil y vivienda pública)		21/06/18
	Amalia	F	Miembro Asociación Vecinos Gòtico y Espai Social La Negreta				
La Verned a-La Pau	Paula	F	Profesional Plan de Barrios (Foment de Ciutat)	La Verneda-La Pau	Transversal		14/05/18
	Nora	F	Vocalía Donas La Verneda	Grupo de Donas Las Vernedas ¹⁰	Eje transversal: Género		05/06/18
	Ester	F	Vocalía Donas La Palmera				
	Raquel	F	Fundación Futuro ¹¹	Mesas de Trabajo ¹²	Actividad Económica		04/06/18
	Teresa	F	AMPA La Palmera	Mesa trabajo de educación	Educación		29/05/18

⁶ Para respetar las normas de confidencialidad y salvaguardar la identidad de las personas entrevistadas se han empleado nombres ficticios.

⁷ El Borsí es un edificio histórico objeto de reclamación vecinal desde la Plataforma El Borsí pel Barri, ante su desuso desde el cierre como Escuela de Artes en el 2009. Fue adquirido por el Ayuntamiento de Barcelona para convertirlo en un equipamiento de proximidad para vecinas y vecinos del barrio Gòtic. Más información: <http://pladebarris.barcelona/ca/noticia/672433>

⁸ Consiste en un "proyecto de obra y formación en rehabilitación de viviendas con personas provenientes de los circuitos de derivación de las entidades de inserción laboral que conforman las Redes Laborales del Gòtic y Raval. El objetivo es crear ocupación de personas en desempleo de larga duración, ayudando en su formación en el sector y creando en colaboración con varias entidades del territorio tres viviendas de utilización para personas en situación de riesgo habitacional" Fuente: <http://pladebarris.barcelona/es/planes-de-barrio/raval-sud-i-gotic-sud/concrecion-del-plan/obra-y-aprendizaje-de-rehabilitacion-teixim-barri>.

⁹ Es un equipamiento temporal que sirve de experimento de lo que será el futuro equipamiento juvenil Can 60, en el barrio del Raval. Incluye actividades formativas, artísticas y de ocio. Más información: https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/es/noticia/kn60lab-encara-la-recta-final-de-su-periplo_678929

¹⁰ Compuesto por las vocalías de mujeres de las cuatro zonas del barrio La Verneda y La Pau, recientemente creado gracias al impulso del inicio del Plan de Barrios y el interés de las mujeres de cada vocalía.

¹¹ Fundación sin ánimo de lucro creada en 1996 que tiene como objetivo principal la integración sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social. Más información: <https://www.futur.cat>

¹² Espacios de trabajo temáticos y permanente que le otorgan contenido a las propuestas y acciones del Plan, formado por entidades y vecinos. Pueden ser creadas expresamente por el Plan o espacios ya existentes en el barrio a los que éste se suma.

	Isabel	F	Asociación de Vecinos Verneda Via Trajana	Grupo Impulsor y Mesas de Trabajo	Transversal		31/05/18
--	--------	---	---	-----------------------------------	-------------	---	----------

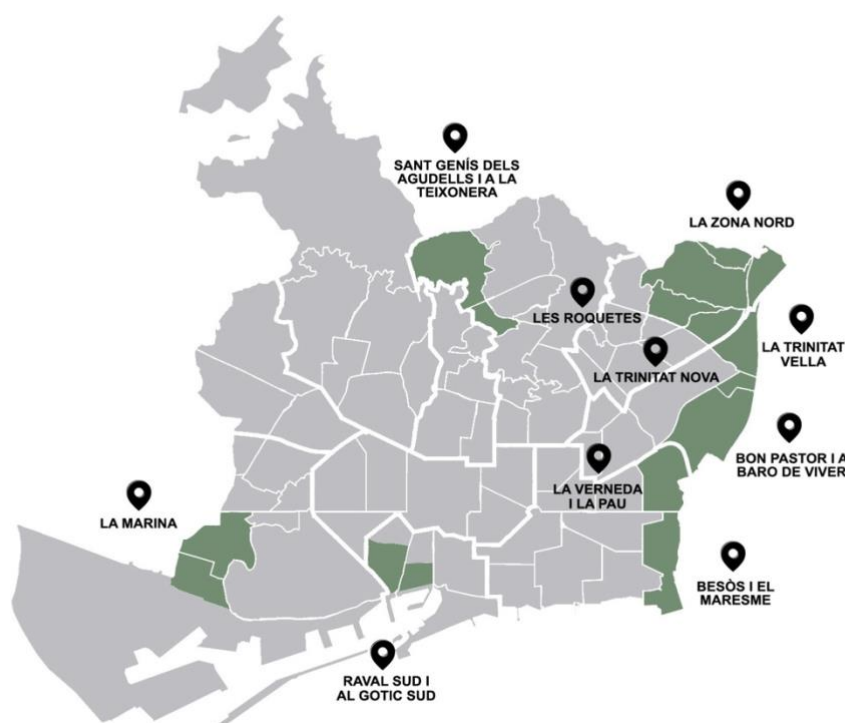
Fuente: Elaboración propia.

1. EL PLAN DE BARRIOS DE BARCELONA Y EL TIPO DE COPRODUCCIÓN QUE IMPULSA

El Plan de Barrios ha contemplado su intervención en 10 de los 73 barrios de Barcelona¹³ (ver Mapa Nº 1) y se ha presentado públicamente como:

una herramienta de mejora de las condiciones de vida en los barrios de nuestra ciudad, y tiene como principal objetivo, reducir las desigualdades sociales y territoriales, impulsando el acceso a la renta, los servicios, la calidad urbana y el bienestar para todos los ciudadanos (Ajuntament de Barcelona, 2016: 3).

Mapa Nº 1: Barrios de actuación del Plan de Barrios

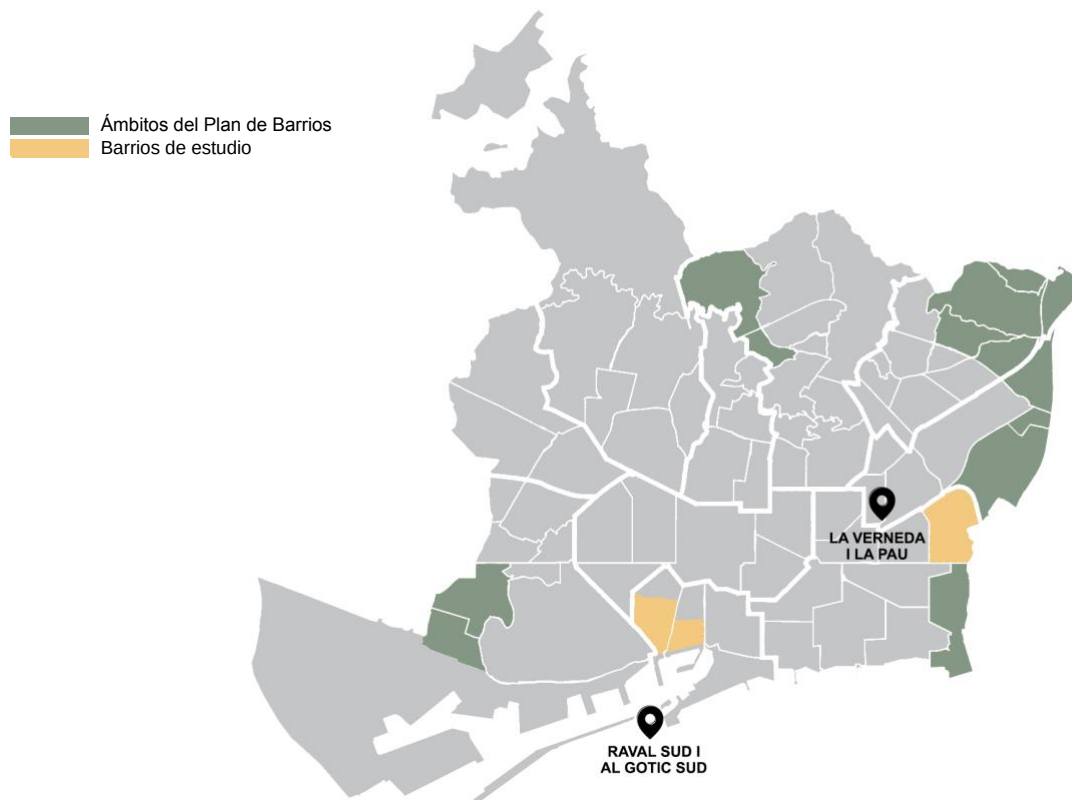


Fuente: Elaboración propia, a partir de Ayuntamiento de Barcelona (2017; 2017b)

Los principales criterios de selección de los barrios son los siguientes: a) Nivel de renta media del barrio respecto al conjunto de la ciudad; b) Indicadores socioeconómicos, educativos y sociosanitarios; c) Presencia de colectivos con necesidades especiales; d) Presencia de déficits urbanísticos; e) Estado del parque de viviendas; f) Existencia de actuaciones complementarias; g) Existencia de propuestas y reivindicaciones vecinales; h) Articulación del tejido asociativo y propuestas vecinales (Ajuntament de Barcelona, 2016). En tanto, los casos del presente estudio son los barrios Gótico Sur y Raval Sur y la Verneda y la Pau (ver Mapa Nº2).

¹³ Los barrios son: la Trinitat Nova, Bon Pastor i Baró de Vier, el Besòs i el Maresme, la Marina, el Raval Sud i el Gòtic Sud, Sant Genís dels Agudells i la Teixonera, la Zona Nord, Trinitat Vella y la Verneda i la Pau. Dichos planes afectan seis distritos de la ciudad: Sant Martí, Sant Andreu, Nou Barris, Ciutat Vella, Horta-Guinardó y Sants-Montjuïc (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Mapa Nº 2: Áreas de actuación del Plan de Barrios y barrios de estudio



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ayuntamiento de Barcelona (2017; 2017b).

Entre los principales rasgos del plan, éste dispone de una dotación de recursos públicos especiales (con un presupuesto de 15.300.000€ millones de euros para el período 2016-2020), propone la transversalidad de sus actuaciones (contemplando derechos sociales, educación, actividad económica y ecología urbana¹⁴), la voluntad de colaboración interadministrativa, el protagonismo de la vecindad y el refuerzo de la red asociativa y de entidades de cada barrio (Consejo Asesor, 2017).

Respecto a la coproducción propuesta se presentan tres cuestiones básicas de considerar: la gobernanza interna del plan, los momentos de la participación y el tipo de coproducción según las fases del ciclo de la política. Respecto a la gobernanza interna, ésta se divide entre el nivel de ciudad y el nivel de barrio, a través de órganos que cumplen diversas funciones, tal como se describe en la Tabla Nº 2.

Tabla Nº 2. Gobernanza interna del Plan de Barrios

Gobernanza interna			
		Espacios de trabajo	Composición
A NIVEL DE CIUDAD	<i>Dirección política</i>	<i>Consejo de Administración</i> de Foment de Ciutat.	Presidido por la alcaldesa, con representación del Gobierno Municipal.

¹⁴ A lo cual debemos sumar la existencia de principios transversalmente presentes, tales como la perspectiva de género, la salud pública, la equidad y la sostenibilidad energética y medioambiental (Ajuntament de Barcelona, 2016).

Gobernanza interna

	<i>Seguimiento</i>	<i>Comité de Pilotaje</i> (seguimiento de todas las áreas implicadas del Ayuntamiento y de Distrito).	A nivel superior, involucra a Gerencia Municipal, direcciones de Foment de Ciutat y del Plan de Barrios. A nivel inferior, regidores y consejeros de Distrito.
	<i>Definición estratégica</i>	<i>Mesas Sectoriales</i> a nivel municipal (como la de educación, vivienda o actividad económica). <i>Consejo Asesor</i> (asistie en el diseño y la aplicación del Plan).	Con participación distrital, de Foment de Ciutat y la Gerencia Municipal.
A NIVEL DE BARRIO	<i>Definición de la estrategia</i>	<i>Mesa de Seguimiento Técnico</i> Se basan en un diagnóstico territorial con las prioridades identificadas por actores clave de cada barrio. Se derivan espacios de trabajo técnico de carácter ejecutivo. Se establecen objetivos y propuestas compartidas que desarrollarán conjuntamente con los territorios de intervención.	Compuesto por representantes del Distrito, Foment de Ciutat y las áreas (el Distrito tiene más peso que las áreas).

Fuente: Elaboración propia, a partir de Ayuntamiento de Barcelona (2017; 2017b).

Es posible establecer, a partir de Ivàlua (2016), que el Plan de Barrios presenta un esquema de gobernanza multinivel que, por una parte, opera en base a un eje vertical y jerárquico, asociado a la legitimidad primaria que se le otorga al decisor público por mandato democrático. Y a través de un eje horizontal, vinculado a la legitimidad secundaria que surge del consenso de las partes involucradas en la política.

Así, se advierte que en la fase de definición de objetivos y propuestas predomina la primera lógica, mientras que al establecer las propuestas y poner en marcha el plan, predomina la utilización de “ventanas de oportunidad”, vale decir, nuevas soluciones detectadas que se llevan adelante en la medida que logren encajar con la agenda del plan y el marco de acuerdo de los actores clave. De ahí que los espacios de trabajo técnico representen una bisagra: entre la dirección estratégica y el territorio. En consecuencia, “las entidades y vecinos entran en escena cuando ya está decidido qué se hará, pero queda cierto margen para llenar de contenido el qué y, sobre todo, decidir el cómo” (Ivàlua, 2016: 10). Los momentos de la participación son dos:

Tabla Nº 3. Momentos de la participación en el Plan de Barrios

Momentos de la participación	
Participación en la definición	Se adaptan a las realidades de cada barrio de actuación. Incluyen una presentación pública del plan en los Consells de Barri de cada territorio. Un segundo momento corresponde al trabajo de validación del diagnóstico con las entidades para dar inicio a las propuestas. Se contempla, a su vez, una sesión abierta para los vecinos del barrio donde se validan las propuestas y concretan las primeras acciones. Finalmente, se considera una jornada lúdica en los barrios.

Momentos de la participación

Participación en la ejecución	Buscan vincular los espacios del trabajo municipal interno con dinámicas de participación y coproducción vecinal:
	i. <i>Grupo Impulsor</i> : conformado por vecinos, representantes de entidades del barrio y jefes de proyecto, vela por el seguimiento y desarrollo del Plan.
	ii. <i>Mesas de Trabajo</i> : definidas como espacios de trabajo temáticas y permanente que le otorgan contenido a las propuestas y acciones del Plan, formado por entidades y vecinos. Pueden ser creadas expresamente por el Plan o espacios ya existentes en el barrio a los que éste se suma. Buscan ser el espacio de coproducción del Plan de Barrios.
	iii. <i>Acciones participadas</i> : refiere a sesiones o procesos específicos que se llevan a cabo para incluir las opiniones de los vecinos en diferentes proyectos del Plan.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Ayuntamiento de Barcelona (2017; 2017b).

Retomando la tipología de coproducción de Nabatchi, Sancino y Sicilia (2017) y considerando lo anterior, diremos que, tal como se representa en la Tabla Nº 4, el Plan de Barrios propone una coproducción colectiva, referida principalmente a la fase del codiseño (de naturaleza temporal prospectiva y concurrente), toda vez que es ahí, a través de las Mesas de Trabajo, donde los diversos actores envueltos en la política (gobierno municipal, entidades y vecinos) pueden planificar y ejecutar conjuntamente diversos contenidos y acciones del plan (asociados a proyectos inscritos en las diversas áreas de actuación). Asimismo, se reconoce al Grupo Impulsor como un espacio que permite incluir a los actores en la fase de coparticipación (de naturaleza temporal concurrente), en la medida que aspira a realizar un seguimiento compartido del plan, contemplando todos sus ámbitos de actuación y durante el proceso completo de desarrollo de este, dejando un margen abierto para que ello repercuta en la mejora de su implementación¹⁵.

Tabla Nº 4. Tipo de coproducción en el Plan de Barrios

		Fase del ciclo de servicio público y su naturaleza temporal			
		Puesta en marcha conjunta (prospectiva)	Codiseño (prospectiva y concurrente)	Coparticipación (concurrente)	Coevaluación (retrospectiva)
Nivel de coproducción	Colectiva	X	<i>Mesas de Trabajo</i> : Espacios temáticos de trabajo permanente donde se planifica, ejecuta y da contenido a las acciones del Plan de Barrios, formados por entidades, vecinos y vecinas.	<i>Grupos Impulsores</i> : actores vecinales y de la sociedad civil tienen por objeto realizar el seguimiento y velar por el desarrollo del Plan de Barrios.	X

Fuente: Elaboración propia, a partir de Nabatchi, Sancino y Sicilia (2017).

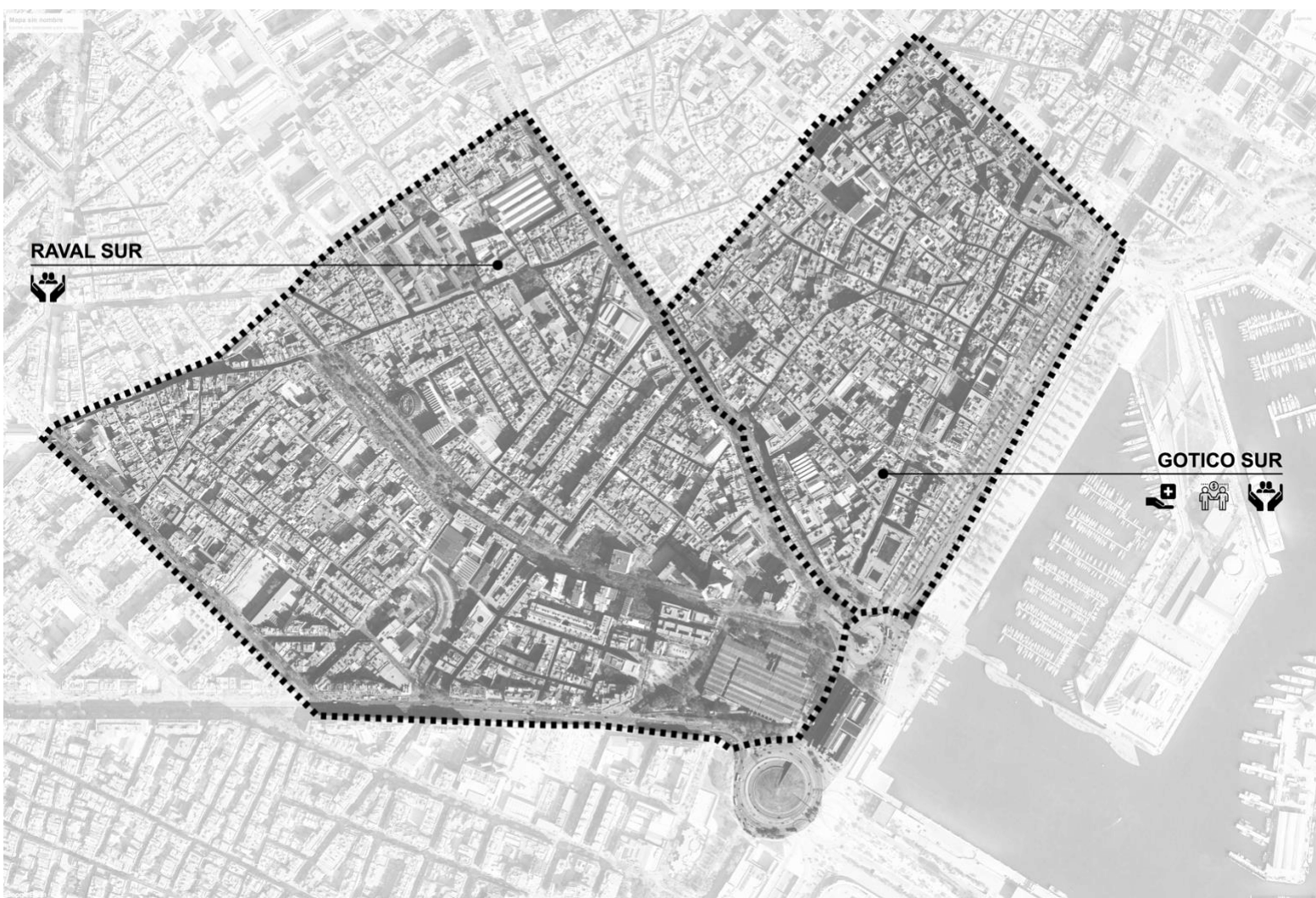
2. COMPLEJIDADES SOCIOTERRITORIALES EN LOS BARRIOS GÓTICO SUR-RAVAL SUR Y LA VERNEDA-LA PAU

El barrio Gótico está al centro del distrito de Ciutat Vella, representa la zona más antigua de la ciudad. El Raval se ubica al poniente del distrito (ver Mapa Nº 3). Se ha constituido como un barrio obrero y con alta población migrante. El Gótico tiene 15.269 habitantes y el Raval tiene 47.617. Presentan, respectivamente, una densidad neta de 454 y 949 habitantes por hectárea residencial. La densidad neta de habitantes por hectárea residencial del Gótico sur y del Raval sur es de 584 y 988 habitantes, respectivamente. El Raval sur presenta una densidad poblacional que supera el promedio de la que presenta el distrito y la ciudad (775 y

¹⁵ Los espacios participativos en la fase de definición del plan, asociados a la validación del diagnóstico con las entidades o con los vecinos, no fueron incluidos en esta tipología dado que representan espacios que, tal como se señala en el informe de Ivàlua (2016), no dan margen para introducir cambios y responden más bien a hitos públicos con los cuales se da inicio a la fase de implementación del plan (fase donde se orienta la injerencia y participación de los vecinos y entidades).

619 habitantes por hectárea residencial, respectivamente). El régimen de tenencia es el alquiler. De los 73 barrios de la ciudad, el Gótico se encuentra en la 44a posición del Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) de Barcelona¹⁶, con una puntuación de 6,15, y el Raval en el lugar 21, con un puntaje de 7,66, ambos por sobre Barcelona, donde el IVS es de 6,07.

Mapa Nº 3: Gótico sur-Raval sur y ámbitos temáticos del plan donde participan los entrevistados (derechos sociales, salud y actividad económica)

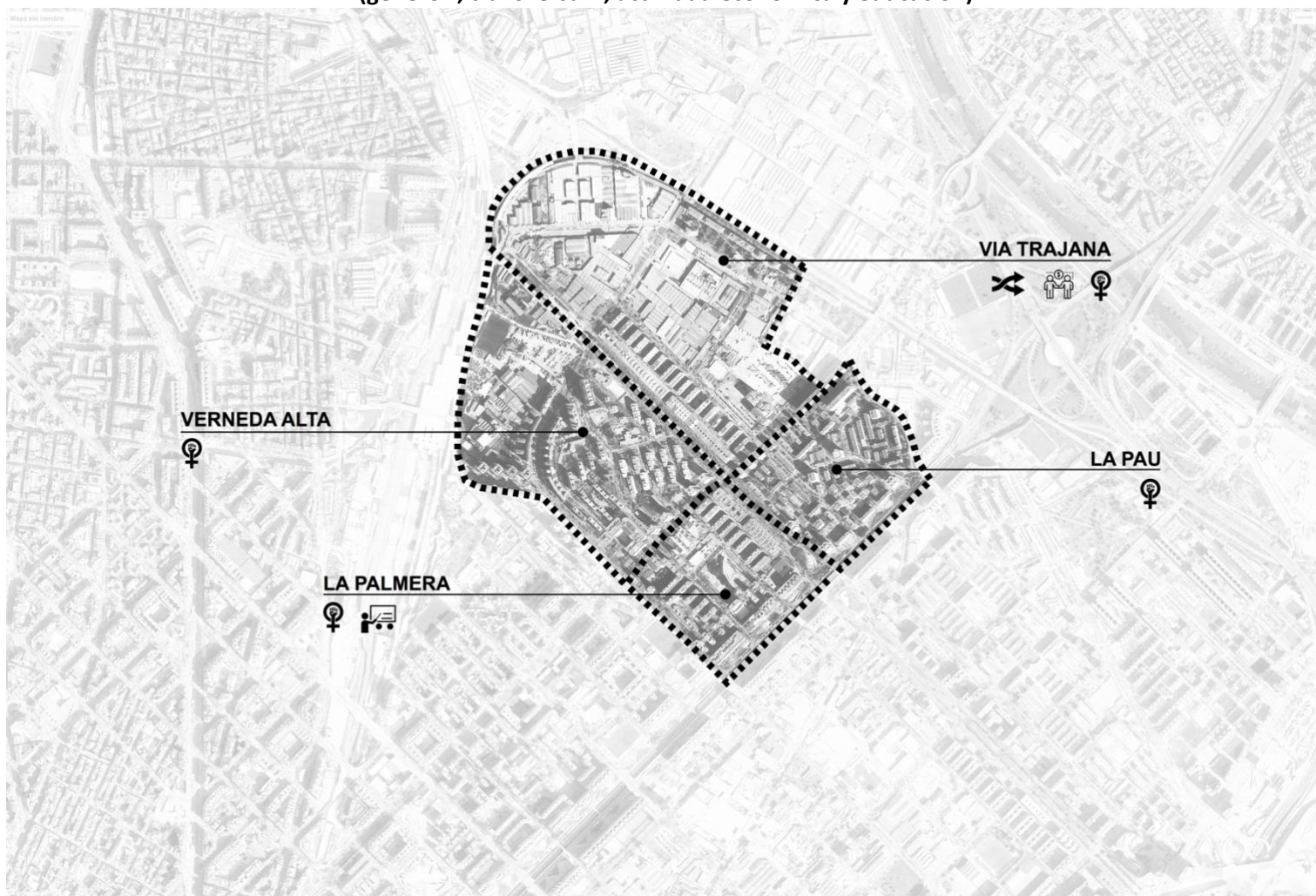


Fuente: Elaboración propia, a partir de Ayuntamiento de Barcelona (2017)

La Verneda y la Pau (ver Mapa Nº 4), en el distrito de Sant Martí, está situado en el extremo este de la ciudad. Su encaje territorial está determinado por el aislamiento, falta de conectividad, por las desigualdades y empobrecimiento estructural de sus habitantes. Es un barrio residencial con cuatro zonas: la Palmera, la Verneda Alta, la Pau y Vía Trajana. Está compuesto por 28.678 habitantes y cuenta con una elevada densidad neta de habitantes por hectárea residencial (717). Su régimen de tenencia es de propiedad. Su Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) es de 7,79, superando la mediana de la ciudad y situándolo en el lugar 20 del ranking de Barcelona.

¹⁶ El cual se calcula a partir de diferentes indicadores de exclusión social, estableciendo un ranking de cada barrio respecto al conjunto de Barcelona. Los indicadores son los siguientes: renta familiar disponible, tasa de titulados de educación superior, tasa de instrucción insuficiente, paro registrado, esperanza de vida, número de extranjeros de países no desarrollados, ratio de población extranjera, población de 65 años y más que vive sola y la ratio de dependencia (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Mapa Nº 4: Zonas de La Verneda-La Pau y ámbitos temáticos del plan donde participan los entrevistados (género¹⁷, transversal¹⁸, actividad económica y educación)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ayuntamiento de Barcelona (2017b)

CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN: ENTRE EL CAPITAL SOCIAL Y LAS CAPACIDADES CÍVICAS

El barrio Gótico cuenta con 297 asociaciones, que representan un 30,5% de las que tiene el distrito. Dicho tejido asociativo ha decaído, especialmente el no profesionalizado, debido a la disminución de la población del distrito (en más de un 10%) durante los últimos diez años. El barrio del Raval, en tanto, con 343 asociaciones, concentra más de la tercera parte del total de asociaciones del distrito, con un 35% (luego le sigue el Gótico). A su vez, se caracteriza por contar con una amplia red de entidades donde predominan las del Tercer Sector.

Los entrevistados reconocen en su barrio una fuerte historia de luchas vecinales que atribuyen a la cultura asociacionista de Cataluña. En el caso del Gótico, destacan las luchas por conseguir servicios públicos que se dieron en los años ochenta. A diferencia de las movilizaciones barriales de antaño, lideradas por asociaciones de vecinos, en la actualidad éstas se reconocen poco representativas del tejido vecinal. Han ido emergiendo nuevas organizaciones, tales como asambleas de barrios y colectivos de diverso tipo. La centralidad urbana de estos barrios lleva a que se concentren *“sedes centrales de diferentes entidades de ámbito de ciudad, nacional e internacional, pero no trabajan para gente del barrio”* (Valentina, Biblioteca Gótico). Aún así, es posible establecer que otras, como ocurre con Laboquería (Proyecto Teixim Barri), también se vinculen a

¹⁷ Si bien las entrevistadas provienen de la zona de Verneda Alta y La Palmera, representan al “Grupo de Donas Las Vernedas”, que abarca el conjunto del barrio.

¹⁸ En virtud de que la persona entrevistada participa tanto del Grupo Impulsor como de todas las mesas de trabajo del plan en la Verneda y la Pau.

proyectos que les otorgan beneficios. Esto podría extenderse, a su vez, a asociaciones. Por tanto, aún cuando se puede presentar como un problema, es también una oportunidad que forma parte del (ya alto) capital social del barrio.

La Verneda y la Pau ha presentado un tejido asociativo implicado históricamente en la lucha por mejoras en sus condiciones de vida. Se fueron forjando entidades vecinales, culturales y sociales que, durante los últimos años han sufrido una desarticulación y debilitamiento. Entre las asociaciones de vecinos, existe una por cada zona del barrio. Aún así, cuentan con equipamientos de proximidad, centros educativos y Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) que desarrollan trabajos de vinculación y dinamización comunitaria.

Los entrevistados describen el barrio con una fuerte tradición obrera y migrante, donde las cuatro áreas señaladas representan zonas identitarias que dan forma a un tejido poco articulado y altamente endogámico por cada zona. Las asociaciones de vecinos han dejado de ser centrales. Estas cumplieron una función crucial en las conquistas vecinales durante los años ochenta vinculadas a servicios, dada la falta servicios públicos, y entre 1990 y 1992, cuando se terminó de modernizar el barrio por los juegos olímpicos celebrados en Barcelona en el año 1992. Actualmente, *“aquí la gente es más tranquila, acomodada, que no le interesa”* (Nora, Grupo de Donas Las Vernedas). Hay participación de las escuelas, las AMPA, o entidades deportivas en el barrio, pero escaso trabajo comunitario (débil capital social).

Tabla Nº 8.
Atributos sociocomunitarios en el Gótico Sur-Raval Sur y La Verneda-La Pau

	Gótico Sur-Raval Sur	La Verneda-La Pau
Recursos	Problemas (ley de alquileres, tasa de paro elevada, masificación del turismo, negocio inmobiliario) y necesidades (grupos vulnerables) son motor de acción colectiva. Tradición asociacionista adquiere continuidad y contrarresta efectos negativos. <i>“Estamos luchando contra los desahucios, que en este barrio hay muchísimos. Aquí es muy fuerte la respuesta, tenemos una plataforma que se llama “Resistim al Gótic” y la AAVV pone a disposición de los vecinos un abogado que viene voluntariamente”</i> (Amalia, AAVV Gótico).	Necesidades sociales (desempleo, envejecimiento de la población, degradación de las viviendas) se traducen en menores capacidades para la acción colectiva. <i>“Aquí la mayor problemática es el trabajo”</i> (Isabel, AAVV Verneda Vía Trajana). <i>“Cuando ha llegado la crisis fuerte la mayoría estaban jubilados, pero les ha afectado a los hijos. Entonces los hijos, que habían marchado del barrio, con el tema de la crisis y el paro han tenido que volver a casa de los padres, los hijos, y los padres hacerse cargo”</i> (Ester, Grupo de Donas Las Vernedas).
Actitudes	Continuidad de la cultura asociacionista desde la lucha reivindicativa y el trabajo en red de las entidades, lo cual refuerza los vínculos comunitarios y una identidad común que se busca preservar. <i>“quiero mucho el barrio, entonces el dar a conocer al resto los problemas que tiene el Gótico no lo quiero”</i> (Javiera, El Borsí pel Barri).	Imaginario de barrio olvidado lleva a baja autoestima. Identidad comunitaria débil y dividida en las cuatro zonas del barrio. <i>“hasta ahora éramos un barrio olvidado”</i> (Raquel, Fundación Futur)
Redes sociales	Redes asociativas fuertes y red de entidades muy fuerte. Clima social de alta movilización social y reciprocidad. <i>“[...] en el Raval no pasan más cosas porque también hay mucha contención, sabes? O sea, hay mucha entidad social que está trabajando para que no pasen mas cosas y hay movilización que también cuida”</i> (Claudia, Impulsem).	Redes asociativas escasas y fragmentadas. Oportunidad en AMPAS y grupos de mujeres. <i>“cuando te impliques, te muevas y veas que no se dan resultados por el motivo que sea, te quejas...pero no te quejes sin moverte, por que, ¿qué quieres?, ¿que lo hagan los demás por tí? Y eso es lo que suele pasar y cada vez pasa más”</i> (Ester, Grupo de Donas Las Vernedas)
Estrategias de movilización	Agentes movilizados del barrio despliegan estrategias donde es central la participación y la implicación de vecinos. En las entidades, el trabajo se aboca a las comunidades más	Poca o nula movilización.

	vulnerables y en el caso de las asociaciones de vecinos y movimientos vecinales, a lucha por la defensa del barrio. <i>“nos juntamos cada semana en asambleas y a parte hay comisiones. [...] cual es nuestro proyecto? Necesitamos dos derechos, derecho al acceso a la cultura y al encuentro”</i> (Pamela, El Borsí pel Barri).	<i>“nos cuesta mucho llegar a ciertos colectivos y hacer que se lleguen a implicar...”</i> (Teresa, AMPA La Palmera). <i>la gente es muy cómoda a la hora de participar. Es como que, lo primero que te dice “y para qué te metes en estos líos, anda ya, que, con los calentamientos de cabeza, pa arriba pa abajo, que no paras”</i> (Nora, Grupo de Donas Las Vernedas).
Contextos políticos e institucionales	Fracasos participativos, sentimiento de lejanía y desconfianza. <i>“acostumbran a no ver el problema o querer solucionarlo de una manera muy legalista [...] hay una lentitud de darse cuenta de los problemas [...]. Piensa una cosa, los vecinos somos los ojos, las manos, los pies de cualquier gobierno”</i> (Pamela, El Borsí pel Barri).	Desconfianza hacia las administraciones y presencia de lógicas asistenciales. <i>“esto está muy bien, pero también estamos cansados de compromisos no cumplidos”</i> (Paula, Plan de Barrios, refiriéndose a lo que decían los vecinos cuando se les presentó el plan).

Fuente: Elaboración propia, a partir de Blanco et al. (2017).

Más allá de cómo se estructura la participación a partir de las características sociales de los barrios, es decir, del capital social, vemos que, en el Gótico y Raval sur, el asociacionismo se ha ido alimentando de acciones reivindicativas y de un entramado fuerte de entidades que demuestran la presencia agentes activos en la búsqueda de soluciones, desde la acción colectiva, a los problemas del barrio, aún cuando no encuentren respuesta en institucionalidad vigente (desde un pronunciamiento que denuncia un déficit democrático al no dar cabida a los agentes del barrio como actores válidos de la construcción de lo público).

En la Verneda y la Pau el bajo capital social también se expresa en bajas capacidades cívicas. Los agentes que se muestran más activos en su participación son la AMPA La Palmera y el Grupo de Donas Las Vernedas (creado al alero del Plan de Barrios) y, como tales, representan una oportunidad para potenciar la organización en el barrio. Al igual que en el caso anterior, el entorno institucional se percibe lejano, con cierta desconfianza y, en más de un caso, desde una mirada asistencial del papel institucional.

3. EL PLAN DE BARRIOS: ¿HERRAMIENTA DE IMPLICACIÓN VECINAL?

A continuación, nos adentramos en los relatos para así comprender sus valoraciones sobre esta estrategia de producción conjunta de políticas públicas desplegada hasta la fecha. Dividimos este apartado en función de las principales oportunidades abiertas y obstáculos o retos asociados a la coproducción en los barrios de estudio.

A. OPORTUNIDADES ABIERTAS

- Mirada situada según el tipo y la calidad de la relación con los actores en el marco de proyectos concretos

En el Gótico sur-Raval sur surge, desde la mirada del profesional del plan, cuestiones clave que representan una oportunidad abierta por la coproducción. Primero, se refiere al tipo y la calidad de las relaciones que se establecen en un proyecto donde se busca coproducir, dado que *“hay mil gradientes de variedad [en el tipo de relación a establecer con los actores], creo, tantas como proyectos sobre la mesa”* (Juan, Plan de Barrios). Se valora, al igual que en la Verneda y la Pau, que un elemento transversal para el despliegue de esta estrategia es la proximidad, en tanto acrecienta las posibilidades de mejorar la calidad de la relación. La mirada, por tanto, debe situarse en las condiciones particulares de los propios proyectos y agentes en ellos envueltos para determinar el rol que debe jugar la administración en miras de coproducir:

es muy importante entender que cuando el proyecto está sobre la mesa, se acerque al eje por el cual se mueve esa entidad o se mueve esa AAVV. Ahí tienes participación y tienes seguimiento. Si es protagonista, como en el caso del Borsí, ya es seguro (Juan, Plan de Barrios).

Desde esta mirada es *“absolutamente increíble la cantidad de capas que tienen y a veces hay que atravesar esas capas y conectarlas, y eso pasa en el barrio como pasa en la administración y esa es, creo, la principal función que podemos jugar aquí”* (Juan, Plan de Barrios). Se trata entonces, en el caso del Gótico sur-Raval sur, de asumir un rol facilitador de procesos complejos, lo cual, aún cuando implica una ganancia, ésta no es tangible como los proyectos.

Ello entra en sintonía con los agentes del barrio. Algunos dirán que, en el intenso ecosistema de entidades del Raval, por ejemplo,

no hay mucha articulación, entonces, eso habla de las entidades, pero también habla del trabajo que se está desarrollando a nivel técnico, donde la mirada de los fenómenos, seguimos pensando siempre en una clave como muy monodimensional (Jorge, KN60Lab).

Al respecto, valorará que el plan es consciente de los agentes del territorio, y su riqueza radica en que buscan articular. Lo ven, nuevamente, desde su experiencia en proyectos concretos. Si por un lado se remarca que dan soporte para:

aprovechar un poco estas sinergias, que en nuestro caso, en Teixim Barris, se ha dado un poco así...ver los antecedentes de qué dinámicas y casos de éxito se habían dado, para sumarlos y aplicarlos con las nuevas problemáticas (Claudia, Impulsem).

En otro caso, se ponen a la vista los beneficios que ello puede significar en el barrio, *“la existencia de un elemento como el Burcí puede ayudar a crear un ambiente de esperanza de que no todo está perdido”* (Valentina, Biblioteca Gótico).

En la Verneda y la Pau, de los temas que más oportunidades ha generado para desarrollar la coproducción ha sido el de la cultura popular. Ha permitido articular actores diversos, *“esto nos lleva a trabajar también por un vínculo, por un trabajo en el barrio, por un trabajo más identitario incluso, más conectado”* (Paula, Plan de Barrios). El rol que asume la administración es de dinamizador del tejido social. Entre los entrevistados, se destaca un fuerte entusiasmo por participar en instancias asociadas al Plan de Barrios, manifestándose la pertinencia del rol adoptado:

hasta ahora éramos un barrio olvidado [...] nunca ha habido un plan para poner en red a todas las entidades. Por ejemplo, Fundación Futuro, ubicada en Vía Trajana, lleva 20 años aquí y nunca había hecho nada por el barrio porque nunca se había conectado con el barrio (Raquel, Fundación Futur).

Éramos un núcleo deshecho, y entonces ahora se está formando. [...] Estamos formando ese vínculo entre nosotras para que esto se haga grande y para que tire para adelante (Nora, Grupo de Donas Las Vernedas).

- Espacios de participación cumplen una función de apertura a nuevas dinámicas de relación público-comunitarias

En el Gótico y Raval sur y en la Verneda y la Pau existe buena receptividad acerca de la función de los canales participativos, aún cuando, de ello, emerge una crítica que representa, a la vez, un obstáculo para una coproducción exitosa (que se verá más adelante). El *Grupo Impulsor*, lo definen como un espacio informativo sobre el estado de los proyectos. Se evidencia que la mirada global contribuye al trabajo territorial y proyectos que desarrollan los actores. Las entidades enfatizan que permite fortalecer procesos, generar sinergias y establecer un diagnóstico territorial común. En el caso de las *Mesas de Trabajo*, se valoran como un trabajo específico donde la incidencia de la participación vecinal es mucho más palpable para afrontar los problemas del barrio. Si, en términos generales, para los actores del Raval y Gótico sur el Plan de Barrios representan un vehículo para facilitar capacidades cívicas que ya hay, en el caso de la Verneda y la Pau es una oportunidad para formar esas capacidades.

B. OBSTÁCULOS Y RETOS

- Tipo de coproducción

Respecto al modelo de coproducción, en el Gótico y Raval sur y en la Verneda y la Pau aparecen voces de malestar respecto al diseño top-down. Por ejemplo, si en este último barrio la participación en el proceso de definición (asociado al diagnóstico y su validación) fue alta y plural, el plan:

no hizo ni caso, ellos ya venían con una idea estructurada, queremos hacer esto y esto lo hacemos solo para hacerlo ver como que esto va a funcionar así, pero a la hora de la verdad yo ya tengo un plan por detrás que quiero ser el que yo aplique (Teresa, AMPA La Palmera).

Se apela a que las definiciones previas del ayuntamiento reducen el margen de decisión del Grupo Impulsor o la Mesa de Trabajo, y *“ahora simplemente se pone en marcha”* (Amalia, AAVV Gótico). En un relato se dirá que *“las Mesas de Trabajo son trabajo de “cositas”, no son las “grandes obras”, no es la infraestructura ni los servicios de los barrios”* (Isabel, AAVV Verneda Vía Trajana), reclamando que, particularmente en temas de ecología urbana, la incidencia vecinal es impotente frente al trabajo técnico. En más de un caso, esta mirada crítica se expresa en que el plan ha generado falsas expectativas respecto a la participación vecinal: *“nos han hecho ver que nosotros hemos elegido el Plan de Barrios”* (Isabel, AAVV Verneda Vía Trajana).

Se pone de manifiesto, por tanto, un cierto choque entre la legitimidad primaria y la legitimidad secundaria del plan al gestionarse y comunicarse contenidos que no incluyen participación vecinal o sólo lo hacen parcialmente, apareciendo ciertas desconfianzas y frustraciones. Una “externalidad positiva” de esto, tuvo lugar en la Verneda y la Pau. Dicha crítica fue motivo de articulación de las asociaciones para unificar posiciones antes de asistir a las reuniones del Grupo Impulsor. De esa forma, lograron modificar la agenda del plan. Se trata, por tanto, de un obstáculo para el éxito de la coproducción en tanto modelo participativo de políticas públicas (no así, para que la coproducción impacte en la implicación vecinal y las capacidades cívicas), que, por tanto, sea capaz de otorgarle protagonismo a las comunidades, o dicho en positivo, representa un reto sustantivo.

- Desdibujar los límites de la administración

Uno de los obstáculos para implicar a la ciudadanía de manera activa en los asuntos públicos refiere a la dificultad de la administración para desdibujar sus límites y lograr una interlocución de calidad con el tejido sociocomunitario. Esto, debido a que dichas organizaciones se caracterizan por ser más volubles que el tejido asociativo de antaño, pues *“son mucho menos identificados porque no están constituidos por su estatuto, no tienen su local [...], sino que [...] son parecidos a los grupos de trabajo, que aparecen y pueden llegar a desaparecer”* (Juan, Plan de Barrios). Y no sólo se trata de un tema de interlocución, sino que (como señala el entrevistado) incluso de dificultades legales y administrativas asimilables a las que se tienen en proyectos de inserción laboral con inmigrantes. Se diagnostica que ese mundo de lo informal tiene cada vez más peso y que la necesidad de desdibujar esos límites, en buena parte, recae en el papel de quienes están sobre el terreno, a saber, los jefes de proyecto y los técnicos de barrio. De esta manera, se vive también como una tensión cotidiana entre estos técnicos y profesionales, quienes no identifican salidas claras. Refiere, en otras palabras, al reto sustantivo por superar las concepciones estrechas de lo público.

- Generar confianzas

También asociado a la relación entre el gobierno local y la ciudadanía, otro nudo crítico que se plantea desde el Plan de Barrios dice relación con la necesidad de generar confianzas, aunque no únicamente con los agentes del territorio, sino también entre miembros de diversas áreas de la administración. Se percibe, nuevamente, que aquellos técnicos y profesionales que están en el terreno “juegan en tierra de nadie”,

tú marcas un límite de qué puedes hacer, pero estás marcando a la vez el límite de los otros. Porque a lo mejor mi trabajo como técnico llega hasta aquí, pero es que a partir de aquí hay el trabajo de otro técnico o de otra técnica, y claro, eso a la administración muchas veces tampoco le resulta cómodo, porque hay gente que prefiere no tener esa interlocución directa ni exponerse tanto, sino que simplemente hacen un trabajo de oficina y ya está (Juan, Plan de Barrios).

Representa entonces, un obstáculo tanto desde el punto de vista de la gobernanza interna como desde el propio despliegue de la política pública. De ahí que se plantee en los siguientes términos: *“es uno de los retos más grandes que yo creo que tiene el Plan de Barrios. No el Plan de Barrios, sino la administración a futuro, mucho más allá del Plan de Barrios”* (Juan, Plan de Barrios).

- Compatibilizar tiempos

Aún así, claramente existen matices según cada actor y proyecto. El caso del Borsí, por ejemplo, si bien es paradigmático al representar un caso de coproducción en todas las fases del proyecto es una experiencia que no deja de ser incipiente ni de estar exenta de desafíos. El que más se destaca, a raíz del proceso de elaboración del proyecto, es el de compatibilizar los tiempos de la administración y los tiempos de la organización vecinal:

la administración tiene sus tiempos. Te dicen, “vamos a hacer esto”, entonces durante mucho estás pendiente de que el ayuntamiento te diga “bueno, qué necesitas de nosotros” y en un momento dado el ayuntamiento te fija “para mañana necesitamos todo esto”, entonces [...] esto nos ha comido mucho tiempo, que no nos ha permitido construir las bases de la plataforma. [...] sabemos cuál es nuestra esencia, pero es imprescindible también hacer un trabajo al respecto, que los objetivos del propio proyecto tienen que tener una visión política del mundo, una posición, la potencia de estar reivindicando una cosa tan querida (Pamela, El Borsí pel Barri).

La cuestión de la temporalidad se impone en los relatos como una tensión clave de saber abordar para que el proceso de coproducción pueda sostenerse por los distintos actores y, de ese modo, permita que adquieran nuevas capacidades:

los tiempos subjetivos, los tiempos comunitarios y los tiempos institucionales no van de la mano. Por ahí, cuanto más se puedan alargar cosas, cuanto más puedan pasar al ritmo que la gente pueda sostenerlos, más reales son. Cuanto más rápidas pasan, sospechas, estás perdiendo gente y ahí los técnicos están avanzando solos. Y acabas haciendo cosas “resultonas” que dan para una cápsula en la tela y una noticia y tal, eso seguro, pero es lo menos difícil hacer cosas “noticiales”. Lo más difícil son las cosas que realmente no brillan, [...] Cuando no se permiten esos tiempos, inaugurarás algo, tendrás una noticia, pero no generarás tejido, no pasarán cosas reales (Jorge, KN60Lab).

Esta suerte de alerta que se plantea implica potenciar aquella mirada situada que veíamos como una oportunidad en este Plan de Barrios. De lo contrario, la intervención pública puede tensionar y obstaculizar las actitudes participativas, fracturando las confianzas con la ciudadanía.

- Sostenibilidad

Uno de los retos más remarcados es el de la sostenibilidad. A este respecto, la labor desarrollada por las entidades del Raval muestra una realidad interesante, puesto que contribuyen a una autogestión interna del territorio, donde se logran dar sinergias y alianzas significativas entre entidades y asociaciones. Si bien la administración se va sumando, como se comenta en los relatos, las relaciones de confianza preceden y permanecerán a los gobiernos locales de turno. Es decir, a diferencia de lo que suele ocurrir, existe una percepción de ganancia, que se explica justamente en razón de capacidades cívicas más fuertes en las entidades y el tejido asociativo y, por tanto, la producción conjunta de soluciones públicas pasa significativamente por esos actores.

En relación a la debilidad que, frente a esta dinámica, se presenta la administración, algunos aludirán al riesgo electoralista que emana del trabajo compartido con los gobiernos locales:

la política social puede cambiar [...] cuando haya un cambio de gobierno político. Si lo hay, ¿qué pasará con todo esto? Porque tú lees los documentos sobre los que estamos trabajando, el Plan de Desarrollo Económico, por ejemplo, de Ciutat Vella, tiene una línea marcada y muy determinada que hasta ahora no habíamos tenido nunca. Y que seguramente, si cambia el gobierno, pues...esa línea no va a existir, ¿no? O sea, hace 4 años éramos Raval cultural y teníamos una “plaquita” y ahora el Raval es social y... ¿sabes? O

sea, la marca nos la van cambiando y nosotros seguimos trabajando en base a unas problemáticas y necesidades que son las mismas desde hace muchos años (Claudia, Impulsem).

El llamado que se hace es a trabajar en base a una visión conjunta de gobierno, pero que, dado que es cambiante y los márgenes de tiempo limitados, éste representa uno de los puntos más desesperantes del Tercer Sector. En virtud de lo mismo, atribuirán que el reto para que el Plan de Barrios sea una herramienta efectiva radica en que “dejen semilla” en el barrio:

No puede ser una intervención que se haga desde arriba y cuando se vayan desaparezca, sino ha de ser una intervención que marque una línea de futuro, y que realmente el trabajo que consiga sea el que las entidades podamos continuar, sin que haya esa dependencia de la administración pública (Claudia, Impulsem).

Desde otros relatos, esto se expresará en que la gestión del Plan de Barrios no puede romper el ecosistema, sino que cuidar mucho los equilibrios, *“lo que no puede ser es un desembarco, porque llega un día que se retiran, entonces todo cae y es desolador”* (KN60Lab).

Afirmaremos, por tanto, que el reto de la sostenibilidad es un reto paradigmático para evaluar el potencial transformador de políticas urbanas de coproducción. Vemos que se condensan cuestiones sustantivas, sobre cómo el carácter de la relación público-comunitaria logra abordar la tensión entre los tiempos institucionales y sociales, o cómo la coproducción impulsada pueda conducir a cambios en las relaciones de poder en virtud de resguardar que las soluciones sean duraderas y los agentes del territorio protagonistas. Todo ello se encuentra marcado por tensiones propias del proceso. Identificamos que se tratan más bien de obstáculos o retos para que la coproducción se oriente hacia un modelo democrático de políticas públicas y, por tanto, no se vislumbran obstáculos significativos para que a través de ella se impacte en las capacidades cívicas. En otras palabras, las oportunidades abiertas adquieren más peso si ponemos la vista en el proceso.

Cabe precisar que, particularmente en el caso de la Verneda y la Pau, el reto de la sostenibilidad se manifiesta más en que el tejido existente logre sostener los avances que reconocen con la llegada del plan:

para mí el reto sería que esto que se ha puesto en marcha no se quede parado cuando ellos ya no estén, [...] y seguir los proyectos que hemos iniciado para adelante. Ellos tienen un tiempo limitado y no se va a solucionar todo de golpe, en poco tiempo (Nora, Grupo de Donas Las Vernedas).

Se reconoce que, para ello, un paso fundamental es que las organizaciones vivas del territorio se empoderen para que sean capaces de saltarse el intermediario de políticas como el Plan de Barrios a la hora de desplegar planes de acción o demandas colectivas.

CONCLUSIONES

Desde el momento en que el Plan de Barrios de Barcelona manifiesta distinguirse como una política urbana que incorpora la coproducción, vale decir, que le otorga centralidad a la implicación de la sociedad civil en la resolución de diversos problemas asociados a la concentración de desigualdades sociourbanas (en diez barrios de la ciudad donde ésta se presenta con mayor intensidad), ha abordado un problema paradójico evidenciado en Cataluña luego del aumento de la segregación urbana de las últimas décadas, que se destapó con el estallido de la burbuja inmobiliaria el año 2008. A saber, la concentración de la población con mayores dificultades económicas y sociales en los barrios que experimentaron mayores déficits urbanos y menores respuestas ciudadanas para afrontar su situación respecto a las áreas urbanas de clase media (Cruz, Martínez y Blanco, 2017; Nel-lo, 2008, 2010).

Para abordar esta paradoja, en el presente estudio hemos hecho un recorrido donde se revela que las posibilidades de éxito de la coproducción, articulada por el Plan de Barrios en torno diversos ámbitos de actuación, guardan estrecha relación con las capacidades cívicas acumuladas en un territorio. Esto se ha reconocido en dos de sus barrios de actuación que presentan características opuestas en cuanto a su realidad sociocomunitaria. El caso del Gótico y Raval sur, en contraposición a lo que ocurre en la Verneda y la Pau,

presenta una realidad marcada por la alta participación comunitaria. De esto se deduce no sólo la existencia de un alto capital social. En virtud de que sus atributos (tales como sus recursos, actitudes, redes sociales y estrategias de movilización) se presentan fuertes antes de la llegada del Plan de Barrios, hemos revelado que también existen capacidades locales significativas (expresadas, sobre todo, por la fuerte red de entidades del Tercer Sector y por los movimientos vecinales de carácter reivindicativo que refuerzan la identidad de barrio y vínculos de reciprocidad). En tanto, la Verneda y la Pau cuenta con escasos factores que incentiven la participación, antes bien, revela una realidad altamente compleja de abordar para que ella se dé (marcado por un tejido desarticulado, una reducida cantidad y capacidad de agentes cívicos, escasa o nula movilización social y una identidad comunitaria debilitada).

En ambos casos, el contexto institucional es percibido de manera negativa, predominando la desconfianza y el sentimiento de lejanía. La diferencia recae en que, si en el caso del Gótico y el Raval sur, se ve la intervención de los poderes públicos como una amenaza a que rompan con los equilibrios del ecosistema social existente, en el caso de la Verneda y la Pau, la desconfianza se expresa por una tensión entre actores con un rol pasivo (asociado a una demanda por asistencia) y otros con mayor voluntad de movilizar recursos colectivos pero que no encuentran respaldo institucional. Este diagnóstico expresa diferencias cruciales en las capacidades cívicas acumuladas que hoy por hoy se encuentra afrontando el Plan de Barrios a través del modelo de coproducción de políticas públicas.

Los resultados del estudio empírico nos arrojan que el nuevo contexto institucional que genera la intervención del Plan de Barrios permite remover positivamente las capacidades cívicas del Gótico sur-Raval sur y de la Verneda-la Pau. Lo anterior se reconoce en virtud de que las oportunidades que, hasta la fecha, ha abierto la coproducción en relación a las capacidades cívicas, según las valoraciones de los agentes (institucionales y extrainstitucionales de cada caso), cobran mayor peso que los obstáculos manifiestos. Más aún, los obstáculos vendrán acompañados de una serie de retos que, según cómo sean sorteados en lo que resta del plan y cuál sea el impacto final que logre cada Plan de Barrios, estaremos en condiciones de evaluar si la magnitud de los cambios generados se condice o no con lo aquí expuesto.

Situándonos en la puesta en marcha y ejecución del Plan de Barrios, reconocemos que, en ambos casos de estudio, un elemento crucial ha sido que, en virtud de cada realidad socioterritorial, los planes de barrio respectivos definieron un rol específico y pertinente que jugar. En el Gótico y Raval sur, un rol facilitador de procesos sociales complejos, en tanto que en la Verneda y la Pau un rol dinamizador del tejido social. Ello se articula con una estrategia de acción institucional que tiene como sello propio la proximidad y la apertura de canales participativos, lo cual marca una ruptura respecto a las estrategias institucionales anteriores al plan. Se abre entonces, la posibilidad de imaginar un nuevo paradigma de relaciones público-comunitarias, que el conjunto de actores se dispone con la voluntad de cimentar (inclusive en el caso de la Verneda y la Pau, donde se destaca una alta y plural participación en las instancias abiertas por el programa). Serán los proyectos concretos donde se coproduce y las condiciones particulares que éstos y sus actores presentan (con el rol institucional asociado en cada caso), aquella clave de entrada para tejer relaciones de calidad y confianza, las cuales se encuentran en pleno proceso de construcción. No siendo un aspecto que implique ganancias tangibles o inmediatas, igualmente es valorado los agentes.

No podemos dejar de traer a colación, en el caso de la Verneda y la Pau, que gracias al Plan de Barrios se creó una articulación entre grupos de mujeres de las distintas zonas del barrio, a saber, el “Grupo de Donas Las Vernedas”, que ha ido más allá del propio plan, siendo una organización independiente que, hoy por hoy, constituye un nuevo agente en el barrio, lo cual, en términos de Needham (2008) da cuenta del “traspaso” hacia otras áreas de la vida social aquella mentalidad cívica propiciada por la coproducción. De este modo, el Plan de Barrios es, en el Gótico y Raval sur vehículo que facilita la articulación de las capacidades cívicas y en la Verneda y la Pau una oportunidad para generarlas y desarrollarlas.

Uno de los hallazgos refiere a que entre los profesionales del Plan de Barrios no sólo se presenta como un elemento decisivo el tejer confianzas y relaciones colaborativas con la comunidad, sino también entre los propios poderes públicos. Esto, como también la lucha de la Plataforma El Borsí pel Barri (que ha abierto a técnicos a trabajar con la comunidad en el diseño de un equipamiento cultural) pone a la luz algunas de las

capacidades que la propia administración va adquiriendo gracias al despliegue de estrategias como la coproducción y gracias a las capacidades cívicas que ofrece también el tejido social, vale decir, la coproducción es una causa y efecto muy importante de la capacidad cívica (Souza Briggs, 2008).

Por su parte, se avizoran obstáculos que se plantean por los actores como retos importantes. El reto paradigmático, transversal a los casos de estudio, es el de la sostenibilidad. En general, esto se plantea en función una preocupación natural para los actores: en qué medida es posible proyectar este estilo de relaciones con los poderes públicos de tal forma que, por un lado, las soluciones públicas sean más sostenibles en el tiempo en función de acuerdos que permitan resguardar el interés colectivo y, por otro lado, para poder sostener los procesos sociales que han comenzado a generarse.

En el Gótico y Raval sur, se identifica que una tensión constante a la que se ven envueltos con las administraciones de turno dice relación con lograr generar sintonías entre los tiempos institucionales, los tiempos comunitarios y los tiempos subjetivos, ante lo cual ven como problemático que las dinámicas generadas por el Plan de Barrios a nivel sociocomunitario se limiten al programa y no vayan más allá. A la vez, aparecen casos como el de la Plataforma del Borsí pel Barri, que dejan a la vista las posibilidades de que la coproducción se de no sólo en la fase de ejecución sino en todo el proceso de las políticas, al demostrarse la existencia de actores con altas capacidades para asumir responsabilidades públicas y que, cuando los poderes públicos ponen medios y despliegan estrategias como la coproducción, se crear y fortalecer esas capacidades. Pues si bien instrumentos como el Plan de Barrios permiten, en casos como éste, articular capas más amplias en escala y diversidad de actores, éstas se podrían aprovechar para impactar en las relaciones de poder. Así, pasamos a otro obstáculo. Si bien los canales participativos que abre el programa son adecuados para los actores en cuanto a su función, no lo son en cuanto a la estructura participativa que le da soporte, pues la crítica a que se realiza al tipo de coproducción (participación en la ejecución y no en la definición) es una muestra de aquello, aún cuando se valore que la apertura de dichos canales marque una diferencia positiva respecto al contexto institucional previo a la llegada del plan.

En el caso de la Verneda y la Pau, se avizoran retos marcados por el temor de los agentes sobre lo que ocurrirá cuando finalice el Plan de Barrios. Temores que se basan en percibir que sus capacidades cívicas se están poniendo a prueba a través del plan, lo cual se refleja en el contenido de sus agendas (reducido a activar al barrio), en los recursos colectivos que tienen disponibles (aún escasos) como en las alianzas que han comenzado a generar (incipientes).

En ambos casos se problematiza el riesgo de que herramientas como el Plan de Barrios se limiten a un “experimento” de política pública. Lo cierto es que, utilizando los términos de un entrevistado del Raval, dependerá del ecosistema socioterritorial que actuaciones como las de esta política de transformación de barrios sea aprovechada como un camino para impulsar soluciones duraderas que permitan resguardar la ciudad de intereses ajenos guiados por un interés mercantil. Sin embargo, parece confirmarse aquella hipótesis planteada por Stone (2001) acerca de que las instituciones estables juegan un papel crucial en el despliegue de las capacidades cívicas, aún cuando son las comunidades las que deben sentirse interpeladas a enfrentar las desigualdades económicas que paradójicamente vivimos en condiciones democráticas, pues, como nos ha enseñado la historia *“los derechos se toman, no se piden; se arrancan, no se mendigan”* (José Martí).

BIBLIOGRAFÍA

- Ajuntament de Barcelona (2016). *Mesura de govern per a la implementació del programa de Pla de Barris contra la desigualtat*. Foment de Ciutat, Gerència Municipal.
- Alberdi y Pérez de Armiño (2008). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Icaria.
- Ayuntamiento Barcelona (2017). *Pla de Barris del Raval Sud i Gòtic Sud*. Foment de Ciutat.
- Ayuntamiento Barcelona (2017b). *Pla de Barris de La Verneda y La Pau*. Foment de Ciutat.
- Blanco et al. (2017). *Modelo de análisis y evaluación del Programa de Participación Comunitaria del B-MINCOME*. IGOP e ICTA.
- Bonet, J., Martí, M., y Pybus, M. (2009). *La gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La Ley de Barrios de la Generalitat de Cataluña*. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), Universitat Autònoma de Barcelona.
- Borges, R. (1995). *El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas*. Documento de la serie Estudio de Caso Nº4. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Castells, M.(1999). *La cuestión urbana*. Siglo XXI editores.
- Consell Assessor del Pla de Barris (2017). *Transformar la ciudad con la ciudadanía. Criterios y reflexiones para el Plan de Barrios de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona. Foment de Ciutat.
- Cruz, H., Martínez, R., y Blanco, I. (2017). *Crisis, Urban Segregation and Social Innovation in Catalonia*, PACO, Issue 10 (1), pp. 221-245.
- Diputació de Barcelona (2017). *Repensar la participació de la ciutadania en el món local*. Serie Bienestar y Ciudadanía. Colección Herramientas.
- Donat, C. (2017). *Crisis, ciclo inmobiliario y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona*. Archivio di Studi Urbani e Regionali. XLVIII, 118, 2018, pp. 195-219.
- Gomà, R., y Blanco, I. (2016). *Innovació i Metròpoli. Pràctiques i estratègies d'Innovació Social i Política a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. IERMB-IGOP.
- Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA) (2016). *Plantejaments i potencialitats del Pla de Barris*, Informe qualitatiu.
- Lechner, N. (2000). *Nuevas ciudadanías*. Revista de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Unidades/Fundación Social, Enero.
- García-Fernando, L. (2008). *Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de Barris de Catalunya (2004)*. Scripta Nova. XII, 270 (58).
- Muñoz, F. (2017). La regeneración de la ciudad en Europa: nuevas problemáticas, nuevos actores, nuevas políticas. En: Consell Assessor del Pla de Barris. *Transformar la ciudad con la ciudadanía. Criterios y reflexiones para el Plan de Barrios de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona. Foment de Ciutat.

- Nabatchi, T., Sancino, A., and Sicilia, M. (2017). *Varieties of Participation in Public Services: The Who, When and What of Coproduction*. *Public Administration Review*, 77(5), pp. 766-776.
- Needham, C. (2008). *Realising the Potential of Coproduction: Negotiating Improvements in Public Services*. *Social Policy and Society*, 7, pp. 221-231.
- Nel-lo, O. (2008). *Contra la segregación urbana y por la cohesión social. La ley de barrios de Catalunya*. *Ciudades - Comunidades e Territorios*, 17, 2009, pp.33-46.
- Nel-lo, O. (2010). *The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience*. *Análise Social*, XLV (197), 685-715.
- Palomera, J. (2014). *How did finance capital infiltrate the world of the urban poor? Homeownership and social fragmentation in a Spanish neighborhood*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1): 218-235.
- Parés, M., Blanco, I., Fernández, Ch. (2018). *Facing the Great Recession in deprived urban areas: how civic capacity contributes to neighborhood resilience*. *City & Community* (forthcoming).
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- Rodríguez, D., Gil, J. y García, E. (1999). *Metodología de investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Souza Briggs, X. (2008). *Democracy as problem solving. Civic capacity in communities across the globe*. Cambridge: MIT Press.
- Stone, C. (2001). *Civic Capacity and Urban Education*. *Urban Affairs Review*, Vol 36, Issue 5, pp. 595-619.
- Subirats, J., y Bernardos, Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria editorial, Barcelona.
- UN-Habitat (2016). *Urbanization and development: emerging futures*. World cities report 2016.
- Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de la investigación social, reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.