

PLURALISMO, CONFLICTO Y ACUERDO EN LA PRODUCCION
DE POLITICAS URBANAS. EL CASO DEL PIR */

Ricard Gomá

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación.

Pluralismo, conflicto y acuerdo en la producción de políticas urbanas. El caso del PIR

SUMARIO: INTRODUCCION. I. EL CONTEXTO ESTRUCTURAL DEL PIR. 1. Barcelona: recesión económica y crisis urbana. 2. Las políticas urbanas en la ciudad postindustrial. II. LA PROPUESTA METODOLOGICA DEL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS. 1. El proceso de formulación. 2. El proceso de implementación. III. EL ANALISIS DEL PLAN INTEGRAL ROQUETES. Introducción. Los datos fundamentales del PIR. 1. El proceso de formulación: Conflicto y pluralidad de lógicas. A) Las bases de la formulación del Plan. a) Los actores. Posiciones y primeras propuestas. b) La reformulación de la escala de intervención: la propuesta de Pla Integral Roquetes. c) Mediación de intereses: emergencia del modelo de dirección conjunta. B) El debate central en la formulación del PIR: ¿Qué modelo de programa? a) El concepto de intervención integral, elementos de reflexión y pluralidad de posiciones. b) Las bases del compromiso inicial. c) Factores de vulnerabilidad del modelo. C) La fase de formulación avanzada del PIR. a) Las decisiones estratégicas de la gestión: grupos-objetivo, funciones y técnicas. b) Un ensayo de concertación: hacia la definición de objetivos. 2. La implementación del PIR: hacia un modelo de análisis. A) La estrategia discursiva y los soportes externos como recursos de gestión. a) Los soportes micropolíticos. b) Los soportes ideológicos. B) El entorno y sus determinaciones. a) El PIR, realidad sociológica y parámetros de política urbana. b) Dos modelos de inserción del PIR en el entorno institucional. c) Proceso implementador y financiación del PIR en las reglas del juego del entorno institucional. C) Capacidad interna y estructuras organizativas: formación, consolidación y cambios. a) La configuración progresiva de la capacidad interna del PIR. b) Las estructuras organizativas del PIR. D) La implementación como proceso: interacciones y elementos de tensión. a) Criterios y dinámicas en el proceso de intervención. b) Dificultades para la intervención integrada. c) Posibles alternativas: grupos-objetivo e integración flexible.

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es el análisis del proceso de formulación e implementación del Pla Integral Roquetes (PIR), un programa de desarrollo integral de un barrio multidegradado de la periferia de Barcelona, llevado a cabo entre 1988 y 1990.

El trabajo se estructura en dos bloques claramente diferenciados: una parte previa al estudio caso, en la cual, de forma breve, se expone el contexto estructural del PIR, y la propuesta metodológica para su análisis. Y una segunda parte mucho más amplia, en la cual se desarrolla el estudio del proceso del Plan.

Se trata, pues, de poner en práctica el instrumental del *policy analysis* o *análisis de políticas públicas* (AAP), aplicado a un sector de intervención especialmente complejo como es la política urbana, y a través del estudio micro de una iniciativa localizada en el tiempo y en el espacio.

Una comprensión a fondo del PIR requeriría de una triple dimensión de análisis: las claves de su inserción en unas coordenadas político-económicas concretas, el análisis de su proceso de formulación-implementación en torno a la idea de conflicto y de pluralidad de lógicas, y por último, la evaluación de sus rendimientos en cuanto a resultados e impactos sobre la realidad social y territorial de intervención.

De los tres ejes de conocimiento del PIR, este trabajo se plantea desarrollar únicamente el segundo, con las referencias que sean estrictamente necesarias a los otros dos. La necesidad de atenernos a un número limitado de páginas y la posibilidad de aislar el proceso como objeto autónomo de estudio, a partir del aparato conceptual del APP, son las razones que fundamentan tal decisión.

I. EL CONTEXTO ESTRUCTURAL DEL PIR

El análisis de una política pública no debe aislarse de su contexto estructural, entendiéndolo por ello tanto el marco jurídico-político como las estructuras socioeconómicas dentro de las cuales se formula e implementa (DUNLEAVY, 1980). De acuerdo a tal hipótesis, el análisis de un programa de regeneración de un barrio degradado debería partir de la economía política del desarrollo urbano de la ciudad de la que forma parte (REES y LAMBERT, 1985). En este sentido, el objetivo de las siguientes líneas es meramente poner de relieve la dinámica evolutiva de ciertas variables clave del cambio urbano en la Barcelona de los ochenta, para así entender mejor el surgimiento y desarrollo del Pla Integral Roquetes.

1. *Barcelona: recesión económica y crisis urbana*

En abril de 1979 el primer gobierno municipal democrático de Barcelona recibe el legado de un sistema urbano con fuertes desequilibrios internos, en un marco de transición política y de profunda recesión económica.

Entre 1979 y 1985 hallamos un conjunto de tres factores determinantes de la evolución política local: una crisis económica estructural que implica un cambio en el paradigma de acumulación y cuya dimensión territorial se manifiesta en forma de crisis urbana; un nuevo marco jurídico-político para la intervención urbanística y social desde el ámbito local, y un realineamiento del sistema de actores respecto de las coaliciones forjadas en la etapa política predemocrática (BORJA, 1986). Estos tres elementos determinan la política urbana del período 1979-1985 en su doble dimensión de provisión de bienes de consumo colectivo (equipamientos y vivienda) y de incidencia en la esfera productiva (política económica municipal) (LOJKINE, 1976).

En la primera de las dimensiones se paraliza de forma parcial el urbanismo expansivo/cuantitativo de los años precedentes y su desarrollo con criterios fuertemente especulativos. Se formula un nuevo urbanismo cualitativo, basado en el proyecto (por oposición al Plan), y orientado a la revitalización de zonas degradadas, para hacer así frente a la crisis urbana heredada (BOHIGAS, 1985). Tal estrategia urbanística se ve favorecida por el hecho que la dinámica del ciclo económico no presiona sobre el espacio urbano, produciéndose una retracción del capital privado en la esfera especulativa. Respecto a la segunda dimensión de la política urbana, el Ajuntament de Barcelona pone en marcha una nueva política económica-ocupacional local para hacer frente a las consecuencias más extremas del desmantelamiento de los tejidos industriales urbanos (ROIG, 1984; PLANELLES, 1985). Todo ello se desarrolla en el marco de la aplicación a escala estatal de una política macroeconómica de matriz neoliberal que paraliza parcialmente la relación salarial fordista y provoca la precarización del mercado de trabajo (SEVILLA, 1985), y en el contexto de una distribución competencial y financiera desfavorable para los poderes locales.

En síntesis, podemos afirmar que se formula una política urbana de diseño activo/anticipativo en su dimensión sociourbanística, con re-

CUADRO 1. MODELO URBANO Y POLÍTICAS PÚBLICAS 1979-1985

	<i>Dimensión urbana-territorial del modelo de acumulación.</i>	<i>Régimen de regulación/gestión del sistema urbano</i>
Esfera productiva	Desmantelamiento industrial urbano-metropolitano. Transición al terciario y al modelo flexible.	Nueva política económica local (anticrisis).
Esfera de los consumos colectivos	Parálisis del urbanismo desarrollista-especulativo.	Reconstrucción de la ciudad: PERIs y monumentalización de la periferia.

(Elaboración propia)

laciones predominantes de consenso entre los agentes implicados y establecidas en marcos tendentes al pluralismo. Sin embargo, la política urbana toma un carácter reactivo en su vertiente económica. Se reproducen relaciones de consenso, ahora definidas formalmente en instancias corporatistas de mediación de intereses, pero concretadas de hecho en escenarios informales con estructuras de poder favorables a las grandes corporaciones (SAUNDERS, 1986; OFFE, 1990). Los intereses de las diferentes expresiones del movimiento asociativo urbano quedan así globalmente excluidos del proceso de formación de la agenda institucional.

2. Las políticas urbanas en la ciudad postindustrial

A partir de 1986 quedan cuestionados los supuestos que fundamentaban el modelo anterior de políticas urbanas. Se entra en una fase de recuperación del ciclo económico y de consolidación de la especialización flexible como forma productiva dominante en la ciudad metropolitana (OLIVER y TRULLÉN, 1990). Ante todo ello, la política económica municipal supera su carácter reactivo y de *task force*, y pasa a definirse en términos de impulsar la modernización de los sectores punta del desarrollo estratégico de la ciudad. Si analizamos las bases normativas de la nueva política, se observa un fortalecimiento de los procesos de mercado y de la posición del capital privado en la estructura del poder local, configurándose así la lógica dominante de la nueva fase de desarrollo económico urbano. En el ámbito sociourbanístico, la estrategia de intervención sobre los desequilibrios urbanos no había conseguido superar las precariedades financieras estructurales. Junto a ello, el impacto de la política macroeconómica había agudizado la ten-

CUADRO 2. MODELO URBANO Y POLÍTICAS PÚBLICAS 1986-1991

	<i>Dimensión urbana-territorial del modelo de acumulación</i>	<i>Régimen de regulación/gestión del sistema urbano</i>
Esfera productiva	Nueva relación espacio-actividad económica: <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación terciario central. • modelo industrial flexible/difuso. 	Política del desarrollo territorial estratégico.
Esfera de los consumos colectivos	Crisis de la vivienda. Modelo urbano postfordista.	Nueva política urbana expansiva (Proyecto Olímpico). Políticas de vivienda social.

(Elaboración propia)

dencia hacia la sociedad urbana dual. La nueva política social y urbanística municipal se ve en la disyuntiva de potenciar dinámicas reequilibradoras mediante políticas de suelo y vivienda que favorezcan a las rentas populares, o bien mantener también en este ámbito el predominio del capital inmobiliario, lo cual se traduciría en la producción de nuevo espacio urbano desconectado de las necesidades colectivas insatisfechas.

En este contexto, ciertos territorios urbanos degradados juegan un rol emblemático. Ciudad Vella y Nou Barris son los dos distritos con la renta familiar disponible más baja de Barcelona y con problemáticas sociales y urbanísticas graves no resueltas y en algún caso agudizadas. En ambos distritos se está llevando a cabo una política de rehabilitación integrada de base territorial (SERRA, 1989). En Ciutat Vella se ha optado por una plataforma intergubernamental de diseño de la política —el Área de Rehabilitación Integrada (ARI)— y por un mecanismo de gestión público-privado en forma de sociedad mixta (PROCIVESA). En Nou Barris se ha abierto camino la fórmula de Acciones Integradas a escala de barrio o zona, entre las cuales cabe destacar como primera experiencia el Pla Integral Roquetes.

El análisis de dichas políticas ha de permitir, en el primero de los casos, poner de manifiesto hasta qué punto se va hacia la expulsión de las rentas bajas y la recomposición social del espacio urbano central, o bien hacia la dignificación residencial de la zona para sus habitantes de siempre (LÓPEZ, 1986; TATJER, 1988). Y en el caso de Nou Barris, en qué medida se interviene sobre las variables urbanas estratégicas —vivienda, equipamientos y base productiva— como base del desarrollo integral del territorio (CD9B, 1988).

II. LA PROPUESTA METODOLOGICA DEL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

Tras apuntar los elementos clave del contexto estructural del PIR, cabe hacer una breve referencia al plano metodológico. El estudio de caso se realizará aplicando básicamente las categorías conceptuales forjadas por el enfoque del análisis de políticas públicas. Un desarrollo teórico simple de dichas categorías nos llevaría a la necesidad de dedicarle un elevado número de páginas. Así pues, nos limitaremos a presentar y definir los conceptos que se manejarán en el análisis de caso, sin pretensión alguna de discutirlos en profundidad.

Partimos de la consideración de las políticas públicas como propuestas de gestión político-institucional del conflicto social. Así pues, toda política pública podrá analizarse en conexión a hipótesis sobre la naturaleza de dicho conflicto y sobre la correlación de fuerzas que se

estabilidad entre los actores con intereses en liza. Ahora bien, la operacionalización de tales hipótesis sólo es posible por medio de un análisis «micro» de los principales elementos del proceso, puesto que la práctica política concreta se configura en el Estado de Bienestar como escenario principal donde se forjan y redefinen relaciones sociales de carácter estructural (MUÑOZ DE BUSTILLO, 1989).

1. *El proceso de formulación*

La formulación se inicia de forma estricta con la construcción analítica del problema por parte de un actor institucional, derivándose de ahí un proceso de incorporación del problema a su agenda de actuación (SUBIRATS, 1989). La propuesta de intervención nace de dos posibles coyunturas: bien como respuesta a la articulación colectiva —no institucional— de una contradicción social (política reactiva), bien como estrategia de anticipación, es decir, la intervención pública como agente primario de cambio sobre realidades que encierran elementos potenciales de conflicto (LOJKINE, 1976).

El sistema de actores implicados define sus posiciones iniciales y ponen en juego apoyos y recursos de muy diversa índole (normativo-competenciales, conceptuales, económicos, de movilización social, etcétera), a partir de los cuales avanzar hacia el máximo grado de plasmación de sus posiciones en el contenido final de la política a implementar. Se define así un *juego de posiciones de poder relativo*, en cuyos límites los actores desplegarán estrategias de conflicto, intercambio y mediación múltiple de intereses. Es decir, se define un esquema de interacción, definido en una estructura asimétrica de poder y dependencia (SCHARPF, 1981).

Los puntos de acuerdo y síntesis en algunos casos, o bien en otros aquellos que respondan estrictamente a la lógica del actor predominante, irán configurando los *outputs* macrodecisionales del proceso, en los cuales quedarán definidas las bases normativas y los objetivos estratégicos de la política.

2. *El proceso de implementación*

La toma de decisiones básicas sobre objetivos y líneas estratégicas se ha considerado tradicionalmente como el punto de inflexión clave en el proceso de la política: a partir de ese momento se iniciaría la fase de puesta en práctica.

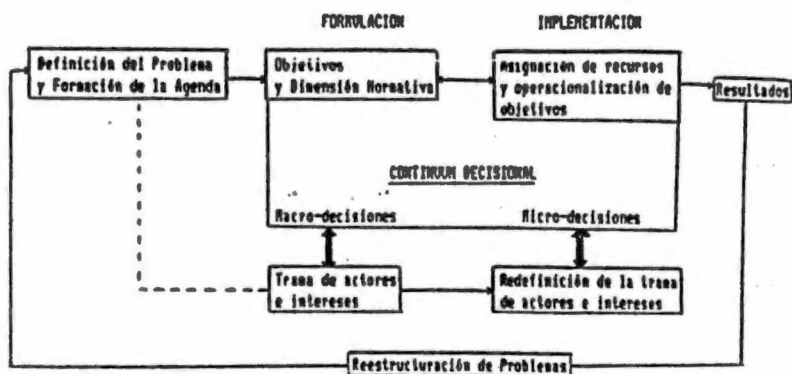
Los primeros modelos de análisis del proceso implementador consideraron únicamente variables de tipo burocrático-institucional, inten-

taron explicar el proceso bajo criterios de racionalidad instrumental y lo percibieron como una fase autónoma, sin interdependencias importantes con el proceso de formulación (PRESSMAN y WILDAVSKY, 1973). Tales modelos han estado sujetos posteriormente a revisiones críticas, cuyo carácter básicamente acumulativo nos permite poseer hoy un instrumental de análisis mucho más complejo y refinado del proceso de puesta en práctica.

Un primer elemento lo constituye el considerar la implementación como parte integrante de un continuum decisional, profundamente interpenetrado con el proceso de formulación. Así, la coalición de intereses vencedores en el momento macrodecisional intentará consolidar los espacios ganados, pero de igual forma, los actores sustentadores de los intereses derrotados intentarán reorientar el contenido de la política ejerciendo su capacidad de influencia sobre las estructuras de implementación (MAZMANIAN y SABATIER, 1983). Así pues, se consolidaría la percepción de la implementación como proceso microdecisional.

En segundo lugar, cabe considerar a la implementación como un proceso complejo en el cual, al lado de las clásicas variables institucionales (estructura organizativa, reglas procedimentales y asignación de recursos), se deben tener en cuenta un conjunto de factores adicionales (NAKAMURA y SMALLWOOD, 1980):

— Las determinaciones del entorno: ciclo económico recesivo o expansivo, grado de centralidad de la intervención en el sistema general de políticas públicas, conexión o no con valores sociales emergentes, etcétera.



CUADRO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS. CICLO OPERATIVO Y DECISIÓN
(Elaboración propia)

— La redefinición de las redes de actores e intereses, no sólo en cuanto a variación de posiciones defendidas (respecto a la formulación), sino también en cuanto a la presencia de nuevos intereses de naturaleza más concreta y a la vez articulados por colectivos mucho más sectoriales, pero también con más solidez interna (es decir, con menos *free-riders*) (OLSON, 1965);

— Por último, la fragmentación intergubernamental de la mayoría de procesos de puesta en práctica en sistemas políticos complejos (RHODES, 1981).

III. EL ANALISIS DEL PLA INTEGRAL ROQUETES (1)

Introducción. Los datos fundamentales del PIR.

Aunque a lo largo del análisis se vayan desgranando los elementos esenciales del PIR, es necesario partir de un conocimiento básico de datos sobre las instituciones impulsoras del Programa y sobre el territorio de intervención.

— *El Area de Desenvolupament Econòmic i Social (ADES).*

Entre 1987 y 1991 el equipo de gobierno del Ayuntamiento de Barcelona se estructura en cuatro grandes ámbitos (Organización y Economía; Bienestar Social; Urbanismo, Obras y Servicios Municipales; y Vía Pública). Cada ámbito agrupa a un número determinado de Areas (entre dos y siete), las cuales se definen en términos de especialización sectorial.

El ADES es una de las Areas incluidas en el ámbito de Organización y Economía, y junto al Area de Economía y Empresas y al Area de Finanzas, conforma la estructura político-administrativa de intervención económica del gobierno municipal.

En concreto, el ADES surge ante la necesidad de formular políticas económicas y ocupacionales anticrisis en la primera mitad de los ochenta. A partir de ese momento, el ADES crea un conjunto de programas e instrumentos para luchar contra el paro y para dinamizar la actividad económica en los distritos de Barcelona (PDES, 1987).

— *El Consell Municipal de Districte de Nou Barris*

A partir de 1979 el Ayuntamiento de Barcelona inicia un proceso de descentralización territorial. Tal proceso se articula en torno a la

(1) La información sobre el PIR que se utiliza en este trabajo proviene en gran parte de la Evaluación del Pla Integral Roquetes, llevada a cabo por el Grup d'Anàlisi Política de la UAB entre enero de 1990 y marzo de 1991.

constitución de diez Distritos, los cuales responden a realidades históricas (antiguos municipios anexionados a Barcelona), o bien a identidades diferenciadas en cuanto a composición social y morfología urbana.

El Distrito octavo (Nou Barris) se corresponde a una zona de crecimiento urbano paradigmático del desarrollismo especulativo de los sesenta y setenta. Distrito de más de 200.000 habitantes, poblado por clases populares urbanas procedentes de la emigración en su mayoría y con graves problemas de vivienda, equipamientos e infraestructuras.

El Consell Municipal o «Ayuntamiento» del distrito se estructura en tres grandes divisiones o ámbitos (Servicios Técnicos, Generales y Personales) y asume competencias en materia de cultura, deportes, juventud, servicios sociales, empleo y urbanismo.

— *El territorio de intervención: Roquetes*

Uno de los barrios del distrito. Cuenta con 18.000 habitantes, y sus estructuras sociales y urbanas se corresponden fielmente a las generales de Nou Barris. A raíz de la crisis de los setenta, Roquetes sufre dos procesos fundamentales de cambio social y urbano: por una parte, el barrio deja de ser exclusivamente una ciudad-dormitorio y pasa a ser un espacio complejo donde se articulan funciones diversas: lugar de residencia, espacio de ocio, territorio de actividad económica informal, bolsa de marginación y paro, etc. Por otra parte, se produce un cambio en la composición sociodemográfica de Roquetes. Pierde peso la clase obrera de ocupación industrial fija, dando paso a grupos tales como jóvenes parados, trabajadores temporales y por cuenta propia, ancianos y mujeres adultas en busca de actividad laboral.

1. EL PROCESO DE FORMULACIÓN: CONFLICTO Y PLURALIDAD DE LÓGICAS

El análisis de la formulación del PIR se articulará en torno a los conceptos de pluralismo múltiple de lógicas, actores e intereses vinculados al proceso. Distinguiremos tres grandes etapas (bases de la formulación, debate central y formulación avanzada) basadas en una combinación del criterio cronológico, con otros criterios adicionales, de utilidad para la reconstrucción analítica del proceso.

A) *Las bases de la formulación del Plan*

a) *Los actores. Posiciones y primeras propuestas*

A finales de 1987 el ADES solicita una subvención al Fondo Social Europeo (FSE), cifrada en 65 millones de pesetas, para la realización

de un «Programa Integral de Desarrollo de Nou Barris». Ello lleva aparejado el compromiso de cofinanciar dicho programa con un mínimo equivalente a la cantidad solicitada (ADES, 1987).

La propuesta del ADES esbozaba su planteamiento de partida respecto de lo que debería ser la intervención; podemos destacar en ella los siguientes elementos:

— Globalización de actuaciones tradicionalmente parcializadas en los campos de la lucha contra la marginación, la inserción sociolaboral de los jóvenes, la reinserción de parados de larga duración, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y el fortalecimiento de la actividad cultural y asociativa.

— Diseño del programa en función de las características y necesidades del territorio; así pues, necesidad de análisis territorializado de las causas de los problemas a tratar.

— Vinculación de los actores vecinales al diseño y puesta en práctica del Plan, de lo que debería derivarse un fortalecimiento de las propias estructuras organizativas de la comunidad.

A partir de dichos elementos, el ADES recaba la implicación en esta primera fase de diseño de los perfiles del Programa de dos nuevos actores: el Centre d'Estudis i Documentació de Nou Barris (CD9B), y el Consell Municipal de Districte de Nou Barris (Distrito). La vinculación de ambos era fundamental para dar viabilidad a la propuesta, ya que el ADES partía de una doble limitación: no era una organización vinculada al territorio y su especialización sectorial en materia económico-ocupacional no le permitía abordar las dimensiones urbanística, social y cultural que se pretendía incorporar a el Programa.

El CD9B consideró la propuesta del Plan como una oportunidad única para resolver los grandes déficit sociales acumulados históricamente en esa parte de la ciudad. El objetivo debía ser la reactivación integral del Distrito —creación de riqueza y simultáneamente de procesos de redistribución solidaria de ésta— apoyada en el tejido social existente y, por tanto, como un proceso de desarrollo endógeno.

Por otra parte, la estrategia del CD9B pasaba por convertir el Plan en una plataforma de encuentro interinstitucional (Ayuntamiento-Generalitat) con las entidades de Nou Barris, en la perspectiva de asumir de forma multilateral una estrategia global con objetivos claros y específicos.

El Distrito, por su parte, se encontraba en una fase de consolidación institucional tras haber asumido buena parte de los servicios y recursos transferidos desde las áreas centrales del Ayuntamiento. A partir de ahí, el proceso más importante en marcha consistía en redefinir las estructuras internas de intervención. El criterio metodológico fundamental era el de la compactación, es decir, la disolución de las

antiguas áreas de carácter funcional (juventud, deportes, servicios sociales, educación, cultura y salud pública), para englobarlas en una organización común de Servicios Personales, bajo una dirección y estrategia únicas (RUEDA, TORRELLA, 1989). Ello había de facilitar el diseño de programas-marco como referentes de proyectos concretos de carácter multidisciplinar.

Ante esta situación, la propuesta del Plan lanzada por el ADES es percibida con ambivalencia por el Distrito. Por una parte, podía aportar como hecho positivo el fortalecimiento de la metodología de intervención compactada, pero no obstante suponía considerar como punto de referencia de las innovaciones a un programa cuyo liderazgo iba a ser ejercido, en principio, por otra institución y cuyo encaje orgánico en la estructura del Distrito iba a presenciar dificultades añadidas.

b) *La reformulación de la escala de intervención: la propuesta del Pla Integral Roquetes*

El 29 de abril de 1988 el FSE aprueba la subvención solicitada para el Plan. Ello abre una nueva fase en la que los actores del proceso se ven obligados a concretar posiciones e iniciar negociaciones para dotar al Programa de unos perfiles básicos y de unos mecanismos que le proporcionarán una dinámica propia.

Valorando el volumen de recursos disponibles (unos 180 millones de pesetas), y ante las dificultades que suponía la elaboración e implantación de un Plan de Desarrollo Integral para un territorio como el de Nou Barris, con algo más de 200.000 habitantes y una gran complejidad social y urbana, el Distrito propone modificar la escala territorial de intervención. Se trataría de redefinir el Plan a un ámbito espacial mucho más reducido, en concreto al barrio de Roquetes. La plena aceptación del planteamiento por parte del ADES abre el camino al Pla Integral Roquetes (PIR), y provoca la entrada en escena de nuevos actores y nuevos elementos de conflicto.

Podemos citar tres factores —no todos explícitos *a priori*— como fundamentadores de la elección de Roquetes:

— La existencia en el barrio de una organización vecinal potente, integrada por la Asociación de Vecinos (AVV), grupos cristianos de base (JOC y JOBAC) y las APAS de las escuelas públicas de Roquetes. Este movimiento vecinal acumulaba una larga tradición de lucha por la consecución de mejoras en equipamientos y servicios para el barrio. Más recientemente había elaborado sus propias alternativas para la revitalización de Roquetes, e incluso había entrado en conversaciones con el Distrito demandado una actuación especial y urgente para la zona.

A lo largo de todo el desarrollo del PIR, la AVV y otros colectivos del barrio se convertirán en un actor fundamental del proceso.

— La existencia de un elemento diferencial clave respecto a otros barrios del Distrito: Roquetes disponía de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) ya redactado, y a la espera sólo de las aprobaciones pertinentes del Ayuntamiento, y de la Generalidad. El PERI de Roquetes contemplaba la resolución de problemas de circulación, conectividad, recuperación de espacios públicos y reserva de suelo para equipamientos y dotaciones colectivas. Y aunque sus costes y vías de financiación se plantearon siempre como independientes respecto del PIR, la potencial intervención urbanística ofrecía un valioso *input* susceptible de ser integrado en el conjunto del Plan.

— La existencia de una problemática social y urbanística grave que por sí sola podía justificar la discriminación positiva en la asignación de recursos hacia Roquetes, agravada recientemente por la aparición de la droga en el barrio. Ahora bien, Roquetes no presentaba comparativamente los peores indicadores sociales del Distrito, y sí en cambio un cierto potencial de desarrollo endógeno. Es decir, se selecciona un territorio de actuación donde la dureza de las condiciones no acabara por absorber y neutralizar los efectos positivos de la intervención.

c) *Mediación de intereses: emergencia del modelo de dirección conjunta*

Hasta este momento, en la fase inicial del proceso de formulación del PIR, se ha puesto de manifiesto el sistema de actores e intereses vinculado al Programa y se han apuntado las bases especiales y metodológicas de la actuación.

CUADRO 4. INDICADORES SOCIALES, DISTRITO DE NOU BARRIS
POR ZONAS ESTADÍSTICAS, 1986

Zonas estadísticas	Índice de dependencia demográfica	Tasa de paro	Tasa de analfabetismo	Índice de necesidad social
Zona 1: Vilapicina-Turó de la Peira	41,4	24,2	2,5	92,59
Zona 2: Roquetes-Verdum.....	45,2	28,8	4,6	133,33
Zona 3: Ciutat Meridiana-Vallbona	48,3	35,0	7,5	165,43

Fuente: *Evolució dels Indicadors Socials a Barcelona, 1981-86*, Aj, de Barcelona.

En cierto sentido, la atracción de fondos extraordinarios para el desarrollo integral del barrio nos acercaría a un cierto efecto de «masa crítica» (volumen de recursos mínimo que garantiza la reversión de un proceso de degradación localizada), mientras que su concentración espacial-temporal respondería a la voluntad de evitar, a lo largo de todo el ciclo operativo del Programa, efectos de metástasis (disolución de impactos positivos por presión del proceso degradativo).

Antes de llegar al debate central sobre el modelo de Programa, surgen dos elementos potencialmente conflictivos, los cuales, sin embargo, hallan rápido acomodo en soluciones concertadas.

Por una parte, la reducción del ámbito territorial de intervención desplazaba al CD9B de su centralidad anterior en el sistema de actores. Perdía así la oportunidad de liderar el proceso de formulación del Plan, pero a cambio iba a recibir la posibilidad —coyuntural, como más adelante veremos— de entrar en su estructura de implementación.

Por otra parte, las dos instituciones impulsoras —ADES y Distrito— llegarían al acuerdo de establecer un modelo de dirección conjunta del Plan, es decir, cada una nombraría a un codirector, los cuales garantizarían el enfoque estratégico del Plan a la vez que se distribuirían la responsabilidad sobre los diferentes sectores de intervención.

B) *El debate central en la formulación del PIR: ¿Qué modelo de programa?*

En las fases iniciales del proceso se habían establecido las bases espaciales y estructurales de la actuación: elección de Roquetes, plan de carácter experimental, temporal-intensivo con fondos de origen múltiple y modelo de dirección conjunta. Ahora bien, no se había producido un proceso de debate y acercamiento entre las posiciones existentes sobre el enfoque estratégico del PIR, ni tampoco las instituciones implicadas habían presentado un diseño de programa articulado que contemplara las múltiples dimensiones que habría de tener la intervención proyectada. De este conjunto de circunstancias resulta, como hecho central en la formulación del PIR, una situación de clara ambivalencia respecto al «modelo de Programa» sujeto a discusión.

a) *El concepto de intervención integral, elementos de reflexión y pluralidad de posiciones*

En el proceso de formación del PIR, el término *Integral* —como definidor básico de la intervención— constituyó el elemento conflictivo central. Los diferentes actores vinculados al proceso proyectaron so-

bre el concepto valores y significados diversos, lo cual respondía a la perspectiva de configurar su propia definición como un recurso conceptual clave, a poner en juego en fases posteriores del proceso de formulación.

Por todo ello, la falta de definición unitaria-consensuada sobre el «carácter integral» del Plan se convirtió en reflejo paradigmático de la pluralidad de lógicas existente, y a la vez, en núcleo de una ambivalencia operativa respecto al modelo de programa a desarrollar.

En el plano teórico, podemos distinguir dos vías de definición:

El concepto sustantivo de intervención integral

Dicho concepto se define en función de dos coordenadas: un alcance material de la actuación de carácter general, es decir, integrador de la totalidad de sectores relacionados con el desarrollo global del territorio. Y unos objetivos programáticos definidos de forma maximalista, es decir, en términos de resolución de todos aquellos problemas que de forma multisectorial afectan al territorio y a su población.

El concepto instrumental de intervención integral

En este segundo sentido, la idea de integralidad se desplaza al ámbito estrictamente metodológico o de proceso. Se trataría de reordenar los recursos y mecanismos de actuación previamente existentes, con el objetivo de configurar un único proceso de intervención, en la perspectiva de dar respuesta a ciertas demandas sociales de forma integral, es decir, partiendo de su complejidad estructural. En este caso, la definición de integralidad queda desconectada tanto del alcance material de la actuación como del carácter más o menos restringido de los objetivos de ésta.

Si volvemos al PIR, la adopción del primer modelo habría implicado una intervención sobre todas las variables estratégicas del desarrollo global de Roquetes. Con el objetivo de resolución también global de déficit acumulados y de problemas sociales emergentes. Ello hubiera requerido la presencia de otros actores institucionales (Generalitat y Estado), así como plazos sustancialmente ampliados de negociación, implementación y producción de beneficios tangibles.

La adopción del modelo instrumental, en cambio, habría de comportar la delimitación rigurosa de los elementos sustantivos del Programa (alcance material, recursos, objetivos y actores). Y sobre esta base, la articulación de dinámicas operativas de integración múltiple y la formación de un modelo organizativo con capacidad de prestar apoyo a dichas dinámicas.

Las posiciones de los actores al respecto nos aportan claves interpretativas básicas.

Las entidades ciudadanas de Roquetes habían defendido desde mucho antes del proceso de discusión del PIR, una actuación de carácter global, con capacidad de abordar los problemas sociales, económicos y urbanísticos del barrio. Así pues, se produce un claro alineamiento de los vecinos con el concepto sustantivo de actuación integral.

Por otra parte, los actores institucionales —ADES y Distrito— se mantienen en un terreno de calculada ambigüedad. En principio, hay una orientación a concebir la actuación integral en su vertiente metodológica o de proceso, pero más allá de eso no queda nunca explicitado el alcance material de los límites estructurales de la intervención, sobre la base de importantes restricciones competenciales, temporales y financieras.

b) *Las bases del compromiso inicial*

Podemos definir el proceso de formulación del PIR como un juego entre actores con intereses y estrategias diferenciadas, pero interdependientes de raíz, puesto que sólo tenían la oportunidad de materializarse a través de una intervención, el Plan Integral, la viabilidad del cual dependía a su vez de la consecución de una base de consenso y compromisos mínimos.

El análisis de las coincidencias que permiten forjar dicho consenso pone de manifiesto la existencia de tres fuerzas centrales o lógicas-clave que operan en el núcleo de la formulación del Plan:

a) El binomio «territorio y desarrollo», que se traducía en una voluntad de mejoras para el barrio en sus problemas laborales, socioculturales y urbanísticos, pero desde fórmulas que entendieran Roquetes como realidad específica y, por tanto, se orientaran a la activación de su potencial endógeno.

b) Voluntad de coordinación, la cual se expresaría tanto en el interior del soporte orgánico del PIR como entre éste y el resto de agentes de desarrollo que operaran en el barrio.

c) Participación vecinal y de las entidades ciudadanas, con el objetivo de capacitarlas a contribuir al mantenimiento de dinámicas de progreso autosostenido en el barrio y para convertirse en apoyo fundamental a cualquier estrategia futura de dinamización.

El compromiso de trabajar sobre estos propósitos permitió un grado determinado de ajuste de los múltiples intereses presentes, de tal forma que se daba viabilidad al desarrollo del PIR. El potencial de desacuerdo se expresaría en nuevos conflictos sobre los sectores y los co-

lectivos que deberían priorizarse en el proceso de implementación del Programa.

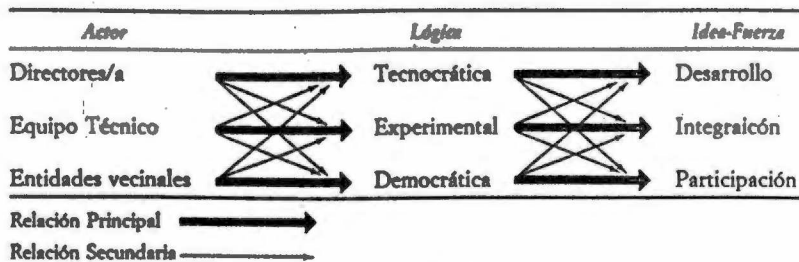
c) Factores de vulnerabilidad del modelo

Del proceso de formulación analizado emerge un modelo de Programa que contiene claros factores de vulnerabilidad. Las que han sido calificadas como tres fuerzas centrales del Programa: «desarrollo endógeno, coordinación y participación», operan impulsadas por tres lógicas diferentes que se articulan en tensión permanente: la tecnocrática, la experimental y la democrática. La maximización de una de ellas podría comportar la reducción potencial de las otras dos.

Así, la participación vecinal —como elemento de legitimación ética (*por valores*)—, podría quedar debilitada a costa de la priorización del objetivo concomitante de dinamización económica, impulsado éste por criterios de legitimación funcional (*por resultados*). A su vez, el desarrollo podría resultar comprometido por el objetivo simultáneo de ensayar una metodología de intervención de carácter experimental. Y por último, el proceso de consolidación de formas de actuación innovadoras y aún poco estructuradas podría verse cuestionado por la maximización de la lógica participativa.

En la medida que las relaciones entre los agentes sustentadores de cada lógica son de desigualdad en el manejo de recursos (políticos, económicos y simbólicos), parece coherente argumentar la dificultad que comportará en el proceso de fijación de objetivos e implementación llegar a una situación óptima de equilibrio dialéctico. Sin embargo, es plausible la hipótesis de que el Programa será vulnerable por el lado de la lógica más débil, esto es, sustentada con recursos menores.

CUADRO 5. ACTORES, LÓGICAS E IDEAS-FUERZA EN LA FORMULACIÓN DEL PIR



(Elaboración propia)

C) *La fase de formulación avanzada del PIR*

Con las fases hasta ahora cubiertas en la formulación del PIR podemos considerar que se cierra el proceso marco-decisional. Se acordó en primer lugar el territorio de intervención y el modelo de dirección institucional, y más adelante se sentaron las grandes líneas estratégicas del contenido programático del PIR. Todo ello atravesado por actores y lógicas múltiples, por posiciones desiguales de poder relativo y por esquemas de interacción dinámicos que arrojan tanto divergencias como puntos de acuerdo.

En la fase que definimos de formulación avanzada del PIR nos situamos en un momento de toma de decisiones vinculadas a aspectos mucho más concretos: definición de objetivos intermedios, de colectivos de atención prioritaria, de mecanismos formales de participación vecinal, etc. Destacaremos ahora los dos principales ejes de desarrollo de esta fase del proceso.

a) *Las decisiones estratégicas de la gestión: grupos-objetivo, funciones y técnicas*

Los directores del Plan se enfrentan a la obligación de poner en marcha los mecanismos concretos de actuación que respondan a las líneas estratégicas definidas. Podemos realizar el análisis de la estrategia de los gestores públicos a través del estudio de las decisiones tomadas con respecto a tres variables (BARZELAY y O'KEAN, 1989):

La elección de los colectivos de atención prioritaria

La definición de los grupos de población objetivo de la intervención se realizaría proyecto a proyecto en el marco de las directrices que el equipo de gestión del PIR, en negociación con los vecinos, hubiera establecido para cada área de dinamización. El cuadro 6 sintetiza las opciones tomadas:

CUADRO 6. AMBITO Y GRUPOS-OBJETIVO

<i>Area de dinamización</i>	<i>Colectivos de atención prioritaria</i>
Económico-ocupacional.....	Jóvenes parados, mujeres no incorporadas al mercado laboral y adultos parados de larga duración.
Social.....	Personas analfabetas, ancianos, población gitana.
Cultural.....	Infancia, entidades y asociaciones.
Urbanística.....	Residentes en viviendas con necesidades de rehabilitación.

(Elaboración propia)

La definición de las funciones a llevar a cabo

¿El PIR como «productor» de servicios y programas, como agente mediador para la atracción de recursos externos dependientes de otras instituciones o como punto de referencia a partir del cual realizar la derivación de casos hacia la red institucional preexistente?

En este punto, el esquema adoptado puede calificarse de mixto. Por una parte, se toma la decisión de crear un soporte orgánico interno como instrumento de producción de servicios y proyectos propios. Por otra parte, los directores del PIR son presionados para convertir al Programa en elemento catalizador de voluntades políticas externas.

La elección de las técnicas de gestión

La voluntad innovadora y participativa del PIR descartaría el modelo de racionalidad burocrática como técnica de gestión a aplicar. Sin embargo, el modelo adoptado reflejaría la correlación entre las lógicas experimental y democrática. Así el equipo de técnicos del PIR se inclinaría en la práctica hacia lo que NASHAW (1983) llamó la gestión personal profesionalizada, basada en el concepto de «cliente» de la Administración pública, como ciudadano perfectamente atendido, y superadora de la despersonalización inherente al modelo legal-burocrático. Ahora bien, el colectivo vecinal lograría la introducción de rasgos importantes de la teoría transactiva de planificación (o técnica de aprendizaje social), según la cual la gestión ha de estar directamente entrelazada al conocimiento específico del medio en que opera y a la «práctica social» en ese medio. Así pues, se hacía necesaria la introducción de un input vecinal en la gestión. La práctica de la concertación en la formulación avanzada del PIR reflejaría dicha opción.

b) Un ensayo de concertación: hacia la definición de objetivos

El proceso de definición de objetivos, fijación de criterios de priorización y en consecuencia, discusión de proyectos concretos de actuación, se llevaría a cabo por medio de un proceso participativo, de fuerte interacción técnicos-vecinos y en el que se instrumentarían dos ámbitos de discusión/decisión:

a) Sobre la base de la estructura interna de la AVV se formarían cuatro comisiones mixtas de trabajo (Equipo del PIR-vecinos), en los ámbitos de urbanismo, empleo, cultura y recursos sociales. Las comisiones discutieron líneas de intervención y aportaron criterios de priorización de proyectos. Operaron también como plataformas de debate sobre propuestas de actuación presentadas por el equipo técnico. No obstante, su principal legado al proceso de implementación consistió

en determinar el modelo organizativo del soporte orgánico del Plan hasta su fase de resituación.

b) La Comisión de Seguimiento, concebida durante esta fase como instancia de coordinación de los trabajos de las comisiones mixtas sectoriales y como canal de participación abierto a todos los vecinos interesados en la marcha del Plan.

La dinámica participativa en la formulación avanzada del PIR marcó un inicio de superación de las tradicionales pautas de relación confrontativa entre movimiento vecinal y poder local, comenzaron a realizarse expectativas de colaboración y, finalmente, se adoptaron decisiones concertadas en tres ámbitos relevantes:

— La mayor parte del primer bloque de proyectos sociales y culturales financiados con recursos presupuestarios del PIR (los desacuerdos más importantes se centrarían en algunos proyectos ocupacionales).

— Actuaciones urbanísticas previstas en el PERI (política municipal de suelo, nueva urbanización de calles y ordenamiento de la circulación); y

— finalmente, la propuesta de uso pactado del equipamiento «Centre Roquetes» (sede del PIR) con la creación de una pre-gestora paritaria vecinos-técnicos y sin menoscabo de la reivindicación final del edificio por parte de las entidades de Roquetes, como Casal de Barri.

Al lado de dichos acuerdos, el *output* decisonal más importante de la fase de formulación avanzada correspondería a la adopción de un sistema de objetivos por ámbitos de intervención. Estos objetivos desplegaban las ideas-fuerza que constituían la base del compromiso inicial, y reflejaban, a pesar de su expresión genérica, el punto más avanzado de la estrategia de consenso entre el conjunto de actores vinculados al Plan. Su operacionalización, en cambio, constituiría un terreno de conflicto entre lógicas y preferencias contradictorias.

Síntesis de objetivos:

Area de dinamización económica

— Inserción de personas y grupos con dificultades específicas de acceso al mercado de trabajo.

— Creación de actividades económicas viables generadoras de puestos de trabajo.

Area de dinamización social

— Contribuir a la prevención de problemáticas psico-sociales y a que los grupos más desfavorecidos superen su situación.

— Incrementar la participación de la comunidad en el desarrollo del barrio y reforzar a éste como referente de identidad colectiva.

Area de dinamización cultural

— Incrementar la oferta lúdico-formativa y el patrimonio cultural de Roquetes.

— Potenciar el tejido asociativo y conectar al barrio con el resto de movimientos culturales de la ciudad.

Area de dinamización urbanística

— Inicio de un proceso de rehabilitación de las viviendas más degradadas del barrio.

— Redefinición, priorización y seguimiento de las obras generadas por el PERI, así como el impulso de aquellas que debido a su escala o naturaleza no hubieran sido previstas en el planteamiento existente.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PIR: HACIA UN MODELO DE ANÁLISIS

Para llevar a cabo el análisis del proceso de implementación del Programa se propone la exploración de un modelo basado en cuatro variables: *a)* el discurso y los apoyos político-ideológicos como recursos de gestión; *b)* el entorno institucional y socio-político del PIR como determinante; *c)* las estructuras organizativas, y *d)* los elementos institucionales de proceso, es decir, cadenas decisionales y redes de relación entre implementadores.

El objetivo teórico de tal modelo es dotar de una cierta sistematización a un análisis de implementación que pretende desarrollarse dentro del enfoque *actor-centered* o *bottom-up*, perspectiva hasta ahora muy poco desarrollada (BARRET y HILL, 1981).

A) *La estrategia discursiva y los soportes externos como recursos de gestión*

Desde sus fases iniciales, el PIR se presenta como una iniciativa de intervención local con bases discursivas propias. El discurso del Plan se articula en torno a un núcleo de ideas estratégicas, por medio de las cuales se persigue el doble objetivo de dotar al Programa de lógica interna e identificarlo como una «actuación de carácter especial», en la perspectiva, sin embargo, de transmitir su carga innovadora al conjunto de políticas de desarrollo local de su entorno institucional de referencia (el Distrito, y más globalmente, el Ayuntamiento de Barcelona).

Como elementos básicos del discurso institucional del PIR destacamos los conceptos de *participación vecinal* —y por consiguiente pluralismo estructural de actores y lógicas—, *integración* como elemento de innovación instrumental y el binomio *desarrollo/territorio* como propuesta de innovación material.

La estrategia discursiva construida sobre estas bases contó con soportes micropolíticos, ideológicos y comunitarios desiguales, pero sin los cuales no hubiera podido desarrollarse de forma operativa.

Podemos afirmar, pues, que tanto la estrategia discursiva en sí misma como el conjunto de apoyos existentes y forjados, constituyeron recursos de gestión fundamentales en manos de los directores/as del PIR.

a) *Los soportes micropolíticos*

Durante sus fases de inicio y expansión, el PIR requería una cobertura micropolítica sostenida que permitiera a sus directores hacer frente a ciertos elementos de vulnerabilidad técnica del Programa y a los costes derivados de su carácter innovador y pluralista. Los apoyos necesarios para la estrategia del PIR habrían de tener su origen en las esferas políticas del ADES y del Distrito; sin embargo, la situación de pluralismo político e institucional comportó ciertas dificultades.

El apoyo logístico del ADES al discurso del PIR quedó garantizado desde su fase inicial por medio de la actitud positiva del concejal del Area, miembro de Iniciativa per Catalunya (IC). Dicho apoyo conectaba, por una parte, con la voluntad política de intervenir de forma prioritaria en zonas urbanas multideprimidas, y respondía, por otra, a la necesidad de IC de consolidar un perfil político propio en el ámbito municipal de Barcelona.

El Distrito, sin embargo, con mayoría del PSC, no llegó a constituir un soporte micropolítico importante para el PIR hasta el tramo final de la fase de consolidación del Programa. Tal situación admite un doble análisis. Desde la «lógica de las organizaciones» se explica en la medida que el Plan Integral rompía con la estructura organizativa del Distrito, y más aún, éste no disponía de capacidad real de dirección del Programa dada su débil posición en cuanto a control de recursos económicos y humanos del PIR (BENSON, 1977).

Cabe también, sin embargo, una interpretación en clave política, derivada ésta de las diferencias sustantivas que PSC e IC mantenían sobre ciertas cuestiones paradigmáticas de la política urbana en la Barcelona preolímpica (plan de hoteles, reforma del Port Vell, cobertura del segundo cinturón, viviendas de la Villa Olímpica, etc.), cuestiones que afectaban negativamente las relaciones entre ámbitos institucionales dirigidos por una y otra fuerza política de forma respectiva.

Posteriormente, la desactivación de ambos «elementos de bloqueo» —el organizativo y el político— por medio de la inserción del Plan en la «lógica organizacional» del Distrito —elemento clave de la fase de resituación del PIR— y de la parcial superación del conflicto PSC-IC, forjan la base que permite que el Distrito asuma y preste nueva cobertura política e institucional al discurso del PIR.

b) *Los soportes ideológicos*

La intervención local en zonas urbanas degradadas dispone de un amplio abanico de apoyos ideológicos. Soportes desarrollados desde diversos ángulos teóricos y profesionales, y fruto de bastantes años ya de experiencia interventiva (SILLS, *et al.*, 1988; ROBSON, 1988).

La matriz conceptual «desarrollo, integración, participación», que se encuentra en el núcleo mismo del PIR, debe entenderse en el marco de planteamientos de más amplio alcance, los cuales han proporcionado la cobertura conceptual necesaria para el desarrollo de la estrategia discursiva del Programa.

El enfoque del desarrollo endógeno

Perspectiva que surge en el ámbito disciplinar de la economía regional y es rápidamente adoptada por los programas de regeneración urbana que se desarrollan durante las dos últimas décadas en las principales ciudades europeas. En síntesis, plantea detectar y activar las potencialidades del medio físico y humano sobre el cual se actúa (BIEHL, 1988). Conecta, por un lado, con la revalorización del territorio como referente de identidad colectiva, y por tanto, como catalizador de respuestas comunitarias. Y por otro, con la hipótesis que sólo la articulación asociativa y el fortalecimiento del tejido social pueden garantizar un proceso a medio y largo plazo de desarrollo auto-sostenido.

Compactación e integración como nuevas bases metodológicas de la intervención social

Podemos considerar las principales aportaciones de este enfoque a dos niveles. Por una parte, la concepción de los problemas sociales como estructuras de variables interconectadas, la creación de equipos interdisciplinares con capacidad de abordar estos problemas en su complejidad, y por tanto, el diseño de propuestas organizativas superadoras de la distribución sectorial de funciones (TORRELLA, 1989). En lo fundamental, sin embargo, hallamos la construcción de un nuevo paradigma del proceso de intervención social definido en tres ejes: la integración de los sectores de actividad en un sistema común de lectura

de necesidades, la articulación de un proceso de implementación a la vez único y pluridimensional y una evaluación de rendimientos bajo parámetros comunes.

El discurso de la participación ciudadana en el ámbito local

La participación ciudadana en los municipios se ha formulado con el objetivo máximo de incorporar a los movimientos asociativos de base urbana a los procesos decisionales y de gestión en el ámbito político local. El enfoque participativo propugna la extensión de los mecanismos de concertación al ámbito municipal y a los procesos de elaboración de políticas que se desarrollan de forma prioritaria en la esfera local. Aunque la evolución de la participación colectiva presenta un balance desigual (SUBIRATS y VALLÈS, 1989), la fuerza del planteamiento ha provocado que la existencia de un campo participativo se convierta en un parámetro básico de legitimidad de los gobiernos municipales democráticos.

B) El entorno y sus determinaciones

El proceso de implantación de una política pública no se lleva a cabo en el vacío, transcurre en un contexto estructural dado y definido por múltiples variables políticas, sociales y económicas. Algunas de éstas afectan sólo de forma muy indirecta los procesos internos de puesta en práctica; otras, en cambio, interaccionan con ellos de forma sistemática, convirtiéndose en factores explicativos de aspectos básicos de la implementación e incluso de los resultados finales de la política desarrollada.

En el caso del PIR, consideramos dos niveles de impacto del entorno en la dinámica de la intervención. En primer lugar, aquellos elementos que afectan de forma global la orientación del proceso implementador. En segundo lugar, los factores que condicionan el día a día de la puesta en práctica del Plan.

Entre los primeros destacan ciertas variables sociológicas y actitudinales de los vecinos de Roquetes, así como las opciones de política municipal que afectan de forma directa la asignación de recursos al PIR. Entre los segundos cabe destacar la inserción institucional y económico-financiera del Programa.

Dada la mayor importancia objetiva de éstos, serán considerados con mayor amplitud, eso sí, tras una breve referencia a los primeros.

a) *El PIR, realidad sociológica y parámetros de política urbana*

Realidad Sociológica:

— La escala agregada de percepción de problemas de los habitantes de Roquetes muestra entre 1987 y 1990 una despriorización de las cuestiones sociolaborales, en contraste con el aumento de la droga y la inseguridad ciudadana como nuevos temas prioritarios a resolver (2). Ello marca la dinámica evolutiva reciente de la presión ciudadana en el barrio sobre los poderes públicos, y por tanto, afecta a la puesta en práctica del PIR, el cual deberá redefinir su agenda de intervención para abordar los «nuevos» problemas y así mantener el equilibrio sistémico entre demandas ciudadanas y respuestas políticas.

— La composición social de Roquetes, con un porcentaje comparativo muy elevado de sectores de población sin ninguna articulación colectiva y con un escaso o nulo bagaje de interlocución con la Administración, determina la necesidad de establecer estrategias de difusión del desarrollo del PIR que prioricen la conexión con las redes de transmisión primaria e informal en el barrio, por encima de la comunicación institucional clásica.

Parámetros de política urbana

— Del análisis de las bases normativas de la nueva política urbana (NPU) de la Barcelona preolímpica se deriva la constatación de un fortalecimiento de los procesos de mercado y de la posición del capital privado, como agentes dominantes en la producción del espacio urbano. Ello afecta al proceso de implementación del PIR por cuanto provoca la parálisis de la política de reconstrucción urbanística de barrios vía planeamiento espacial (PERIs) y la congelación plurianual del gasto descentralizado en política social.

b) *Dos modelos de inserción del PIR en el entorno institucional*

El Plan Integral se inserta en un complejo institucional y administrativo preexistente, con el cual, en consecuencia, habrá de establecer mecanismos más o menos formalizados de conexión e interacción. Por otra parte, será este entorno institucional el que establezca límites, en

(2) Los datos provienen de la explotación de la encuesta realizada en el trabajo de evaluación del PIR. Esta se llevó a cabo en mayo de 1990 sobre una muestra aleatoria de 300 vecinos/as de Roquetes.

diferentes dimensiones, a la capacidad decisional autónoma del programa.

Durante 1988 y 1989 el ADES se configura como el principal interlocutor institucional del Plan, hecho que deriva principalmente de su posición predominante en el proceso de formulación de las bases discursivas del PIR. Por otra parte, la capacidad de nombramiento de un codirector garantiza una sólida conexión orgánica.

En el Distrito, sin embargo, prevalece la percepción del PIR como un Programa esencialmente ajeno, donde la capacidad de iniciativa y del control de recursos correspondía básicamente al ADES. Ello comportaría una doble consecuencia:

— A pesar del modelo de dirección conjunta, la vinculación real del Distrito a la práctica del Plan puede definirse como de perfil bajo.

— Se materializa un estatuto de excepcionalidad del PIR en cuanto a su inserción orgánica en la estructura del Distrito.

En la fase de resituación (1990), el eje de inserción institucional del PIR se aleja del ADES. Cambios sucesivos en ambas organizaciones activaron una voluntad recíproca de coordinación y desbloqueo Plan Integral-Distrito. En concreto, el PIR normaliza su vinculación institucional integrándose en la estructura orgánica y ejecutiva de la División de Servicios Personales. La pérdida de peso relativo del área ocupacional del PIR y la creciente sintonía PIR-Distrito en cuanto a la correlación de perfiles profesionales, iban a jugar un rol causal determinante.

c) *Proceso implementador y financiación del PIR en las reglas del juego del entorno institucional*

La financiación del Plan Integral puede ser considerado el tema clave en las relaciones del PIR con su entorno institucional de referencia. A efectos de análisis, podemos discernir dos *fuentes de contradicción* vinculadas a los mecanismos y prácticas de financiación del Programa.

— En primer lugar, la no existencia de capacidad de gestión autónoma de recursos económicos por parte del PIR. Esta situación obligó a desarrollar el Programa por medio de la aplicación de los mecanismos clásicos de la administración presupuestaria municipal, lo cual limitaba estructuralmente la posibilidad de hacer efectiva una metodología de intervención de carácter innovador. Y más aún si atendemos a la concentración temporal del PIR, generadora de una dinámica intensiva de programación y ejecución de proyectos, necesitada de mecanismos de respuesta rápida a las necesidades de gasto. Así pues, se establece una contradicción entre el uso de circuitos presupuestarios

clásicos y el doble carácter innovador y temporal-intensivo del Plan.

— Por otra parte, y tal como muestra el cuadro 7, existió una situación de complejidad por el origen múltiple de los fondos de financiación. A lo cual cabría añadir, como elemento fundamental, unas pautas institucionales de comportamiento en la asignación de recursos, diseñadas bajo el criterio del ámbito de intervención sectorial al cual perteneciese el proyecto concreto a financiar. Así pues, la dualidad institucional del PIR se reproduce a nivel de control y gestión de recursos presupuestarios, es decir, se consolida una situación de dualidad de cajas, y en consecuencia, de dependencia financiera del PIR respecto de las lógicas propias —y potencialmente contradictorias— de cada institución.

C) *Capacidad interna y estructuras organizativas:
formación, consolidación y cambios*

A lo largo del proceso macro-decisional y de negociación política el ADES y el Distrito habían llegado a un doble acuerdo de carácter básico:

- la formalización de un esquema de dirección conjunta;
- un modelo de gestión municipal directa que pudiera dar cabida a formas no determinadas de participación vecinal.

A lo largo del proceso de implantación del Plan se lleva a cabo la formación y el desarrollo de una capacidad interna, así como el diseño de unas determinadas estructuras organizativas. Ambos elementos debían constituir el soporte institucional que vehiculara la plena materialización de los objetivos del Programa.

A efectos de análisis cabe distinguir entre la descripción del equipo técnico que conforma, de forma progresiva, la capacidad interna del PIR. Y por otro lado, la estructuración de éste en base a relaciones de coordinación y de dependencia orgánica y funcional. Tal distinción

CUADRO 7. FINANCIACIÓN DEL PIR
(en millones de pesetas)

Presupuesto controlado por el ADES (60,3 %)		Presupuesto controlado por Distrito (39,7 %)			Total
FSE/ADES	VI Plan empleo juvenil (Generalitat)	Bienestar social (Ajuntament)	Distrito	Otros	
96,7	11,4	38,2	29,8	2,4	178,8
54 %	6,3 %	21,3 %	16,6 %	1,3 %	100 %

Fuente: Elaboración propia.

se convierte en fundamental al no existir una correlación directa entre ambos aspectos.

a) *La configuración progresiva de la capacidad interna del PIR*

Las fases de inicio y expansión:

¿soporte orgánico propio o gestión indirecta?

Durante las fases de inicio y expansión del Plan se desarrollan dos procesos parcialmente paralelos, los cuales llegan a conformar una estructura de implementación mixta, aunque asimétrica por el diferente peso relativo de cada uno de sus componentes.

Por una parte se inicia la creación de un *soporte orgánico interno* para la gestión de un ámbito propio de recursos y proyectos, el cual se configura a partir del doble mecanismo de la contratación laboral de nuevos técnicos y de la incorporación de personal con vinculación anterior a alguna de las instituciones impulsoras. La vía de la contratación cumple la función de consolidar un equipo de gestión que aporte garantías de respuesta a un triple reto: capacidad técnica para hacer frente a los objetivos materiales del PIR, identificación con el enfoque estratégico del Programa y asunción del carácter innovador del Plan en cuanto a metodología de intervención (integración múltiple y participación vecinal).

Por otra parte, un número determinado de proyectos del PIR se ponen en práctica a través de *mecanismos de gestión indirecta*, la cual es llevada a cabo por entidades externas, normalmente vinculadas al territorio de Roquetes o de Nou Barris.

El desplazamiento hacia una parcial gestión asociativa del PIR en sus fases de inicio y expansión debe explicarse a partir de dos factores básicos: el intento de ensanchar la base de consenso entre la trama de actores implicados en el desarrollo del Plan y las presiones de las instituciones impulsoras —y sobre todo del ADES— hacia la ejecución rápida de proyectos, para obtener así los primeros resultados tangibles y legitimatorios.

La consolidación del soporte orgánico propio, dinámica evolutiva

Durante la *fase de consolidación* del PIR desaparece casi por completo el modelo de implementación mixta. Se refuerza la capacidad interna del Programa y se impone la gestión directa de proyectos. Sin embargo, la configuración del equipo técnico queda básicamente determinada por el modelo de dirección conjunta y de doble dependencia orgánica y funcional.

Así, en términos de capacidad interna; se desarrolla un sesgo del todo favorable al ámbito de dinamización económico-ocupacional (vinculado al ADES), el cual deriva de una mayor disponibilidad y mejor gestión de recursos económicos. Por contra, las áreas social y cultural (vinculadas al Distrito) no consiguen la consolidación de la capacidad interna que hubiera sido necesaria para afrontar la plena materialización de sus objetivos programáticos.

En la *fase de resituación* del Plan se produce una importante redefinición del soporte orgánico creado.

Por una parte, el equipo de técnicos vinculados al Plan Integral crece y en términos globales, se fortalece la estrategia de contratación de personal como medio de desarrollo de capacidad interna. Por otra parte, se producen alteraciones importantes en la correlación entre perfiles profesionales, así como en los equilibrios internos sobre los diferentes ámbitos de intervención, los cuales se modifican de forma sustancial en términos ahora favorables a las áreas que mantienen una vinculación más estrecha con el Distrito.

b) *Las estructuras organizativas del PIR*

Veamos ahora los modelos que han servido para estructurar el soporte orgánico descrito.

Dirección conjunta y estructuración por ámbitos de actuación

Entre octubre de 1988 y marzo de 1990, la base del PIR quedaba estructurada en cuatro ámbitos, definidos en función de un criterio de especialización sectorial (dinamización económica, cultural, social y urbanística). Cada área de dinamización contaba con un equipo de técnicos y un/a responsable de programa.

Por encima de los cuatro ámbitos de intervención se establece una dirección técnica compartida. El ADES asume la dirección ejecutiva del ámbito económico-ocupacional, mientras el Distrito se responsabiliza de las áreas social y cultural.

Así pues, los directores se sitúan como únicos garantes del enfoque estratégico e integrador plasmado en el diseño del Programa. En la base de la organización no se establecen instancias de integración orgánica de los diferentes ámbitos. Se reproduce así, a nivel de funcionamiento real del equipo, la dualidad institucional y financiera del PIR, lo cual limita el potencial de intervención de la capacidad interna creada.

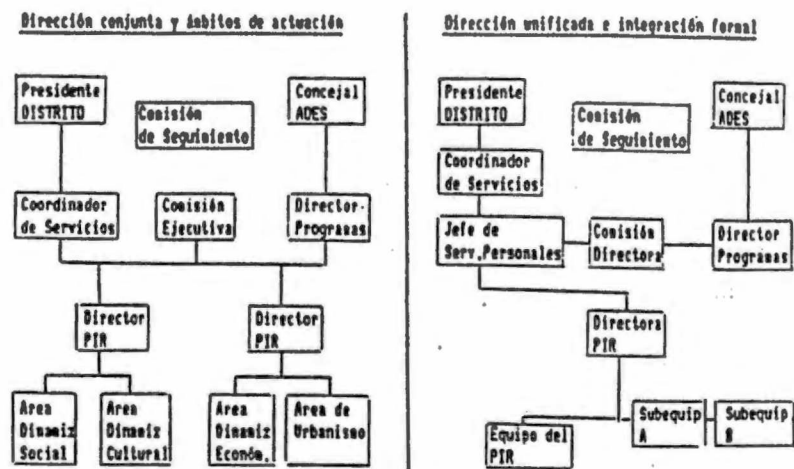
Dirección unificada e integración formal

A partir de marzo de 1990 el cambio sustancial en las relaciones PIR-Distrito y la redefinición del soporte orgánico creado determinan, en gran parte, el cambio en las estructuras organizativas vigentes desde la fase inicial. Estas habían agotado su ciclo operativo. De entrada, habían permitido la puesta en marcha del Programa sobre unas bases mínimas de consenso interinstitucional, pero culminada la consolidación de éste, las disfuncionalidades superaban con creces a las ventajas iniciales.

El cambio de estructuras atraviesa todos los niveles. Por una parte se produce la desaparición del modelo de dirección conjunta. La nueva dirección del Plan pasa a ser unipersonal y se constituye con el apoyo de las dos instituciones impulsoras del PIR. De hecho, el Distrito renuncia a la posibilidad de nombrar un codirector/a a cambio de la plena inserción del Plan en la estructura orgánica y ejecutiva de su División de Servicios Personales.

Por debajo del nivel de dirección desaparece la estructuración del soporte orgánico por ámbitos de actuación. Se quiebra así la dinámica del «equipo dual» en función de la dependencia jerárquica de una u otra institución impulsora.

La nueva organización combina dos niveles de trabajo. De un lado, la dinámica del equipo técnico en reuniones plenarias, como mecanismo para fortalecer la percepción de «equipo único» y de integración de las diferentes lógicas sectoriales en una capacidad interna global. Por otra parte, la organización en subequipos plurisectoriales, de com-



CUADRO 8. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DEL PIR. DINÁMICA EVOLUTIVA
(Elaboración propia)

posición flexible y variada, como ámbitos operativos para el diseño y la ejecución de proyectos concretos.

D) *La implementación como proceso:
interacciones y elementos de tensión*

Los factores específicamente de proceso, es decir, estrictamente ligados a la práctica de intervención y sin connotaciones «estructurales», conforman la cuarta y última variable del modelo de análisis de implementación que estamos desarrollando.

En primer lugar se destacarán los principales elementos que han caracterizado, de forma global, la práctica interventiva del PIR. Posteriormente se hará especial hincapié en el grado de materialización del objetivo de integración instrumental o metodológica, la cual, como ya habíamos visto, constituía una de las lógicas-clave del Programa. Se pondrán de relieve las dificultades para la intervención integrada, así como posibles alternativas.

a) *Criterios y dinámicas en el proceso de intervención*

Del análisis de la dimensión práctica del proceso implementador del PIR podemos resaltar los siguientes cuatro elementos:

— *Incrementalismo y fragmentación decisional*

El desarrollo de las líneas de actuación del PIR se debe mucho más a una estrategia incremental que a un proceso decisional de carácter racional. Es decir, por encima de la formulación precisa de objetivos bajo criterios unitarios predomina el diseño de proyectos por ajuste mutuo de intereses entre actores que operan con lógicas dispares.

El proceso microdecisoral del PIR se caracteriza por su fragmentación tanto vertical como horizontal y por la existencia simultánea de tendencias en aparente contradicción. Por una parte, la falta de autonomía presupuestaria erosionaba la capacidad de decisión de los directores/as del PIR, desplazando el escenario decisoral hacia los niveles técnico-políticos del ADES y del Distrito. Sin embargo, la práctica inexistencia de instancias de programación integrada generaban una cierta dispersión de la capacidad decisoral hacia las bases de los diferentes sectores de intervención.

— *Ausencia de perspectiva estratégica*

Se da una ausencia generalizada de proceso de diagnóstico previo a la formulación y ejecución de proyectos. Este hecho comporta la

inexistencia de «referentes de lectura compartidos» de la realidad social en la que se actúa; déficit éste relevante respecto a la estrategia de integración perseguida.

La dinámica interventiva del equipo del PIR ha estado lejos de desarrollarse de forma sistemática a través de la conexión metodológica de las tres dimensiones clásicas del proceso: estrategia-programa-proyecto. Así pues, muchas actuaciones han respondido a presiones y demandas urgentes realizadas «desde arriba» o «desde abajo» sobre el equipo técnico del Plan, y por tanto, sin posibilidad de enmarcarse en una perspectiva estratégica.

— Crisis de participación

Existieron dificultades importantes de incorporación plena de la lógica democrático-participativa en el proceso de implementación del PIR. La no consecución del acuerdo sobre el alcance que debía tener la implicación vecinal en los procesos decisionales del Plan bloqueó la proyección de las expectativas iniciales de participación sobre fases ulteriores de puesta en práctica de programas. En la fase de resituación del PIR la inserción «normalizada» de éste en las estructuras del Distrito tendió a maximizar la lógica tecnocrática en claro perjuicio de la participativa.

— Elevada correlación entre resultados y proceso

La intervención arroja situaciones desiguales si analizamos las dinámicas internas de cada una de las Áreas de Dinamización definidas.

Así, los *programas económico y cultural* presentan no sólo los mejores resultados tangibles, sino también procesos de implementación mucho más ajustados a las lógicas experimental y participativa que encontramos en el núcleo del PIR (con cuotas comparativamente elevadas de participación vecinal y de integración de ámbitos). En cambio, el *programa social* presenta un grado elevado de disociación entre objetivos y realizaciones, así como una dinámica interventiva más burocratizada y una deficiente asignación de recursos humanos y económicos. Por último, el *programa urbanístico* se vincula sustancialmente al desarrollo del PERI. En la medida que su aprobación constituya una variable externa y no controlable por el equipo del PIR, los objetivos urbanísticos del Plan se hacían claramente vulnerables. Así pues, el inesperado *impasse* aún no superado en la aprobación final del PERI ha comportado el consiguiente bloqueo del programa urbanístico del PIR.

En síntesis, podemos afirmar lo siguiente:

a) La implementación del PIR desborda el marco de la racionalidad técnica sin espacio para el conflicto, y se proyecta más allá de la

mera asignación de recursos para la ejecución administrativa de decisiones ya tomadas.

b) La implementación del PIR —sujeta a los mismos parámetros básicos que la formulación— se configura como proceso microdecisional y como marco de negociaciones sobre proyectos concretos. En definitiva, como parte de un continuum sustentado en el pluralismo, el conflicto y la lógica incremental.

b) *Dificultades para la intervención integrada*

La metodología de intervención integrada constituyó una de las apuestas fundamentales del PIR. Su puesta en práctica llegó a ser definida como un objetivo final del programa, con lo que ello implicaba de otorgar primacía a «finalidades cualitativas» (mejora de la calidad del proceso interventivo), por encima incluso de ciertos «objetivos de resultado».

Ahora bien, la integración —que requiere de factores de apoyo a diferentes niveles— encontró, en la práctica, dificultades concretas derivadas de una doble circunstancia:

— La reproducción de la doble dependencia jerárquica y financiera del PIR en el esquema organizativo interno.

El objetivo del «programa único», sin embargo hubiera debido sustentarse en un modelo organizacional integrado, que garantizara la circularidad del proceso planificación-programación-ejecución.

— En segundo término, y como factor acumulativo al anterior, la existencia, en el seno del equipo técnico, de tradiciones profesionales diversas (trabajadores sociales, técnicos en ocupación, urbanistas, etc.) con culturas de intervención sin un bagaje suficiente de trabajo en común. En este caso se deberían haber creado instancias de programación conjunta para transformar percepciones, métodos y terminologías sectoriales en criterios de intervención y líneas de acción comunes.

c) *Posibles alternativas: grupos-objetivo e integración flexible*

Por último, apuntamos dos alternativas que pudieran reforzar la lógica experimental del PIR en la línea de consolidar la intervención integrada como pauta metodológica a ser extendida al conjunto de políticas sociales municipales.

— *Grupos-objetivo como criterio estructurante*

La estructuración del soporte orgánico y la configuración del proceso interventivo a partir del concepto de «grupos-objetivo», colecti-

vos de atención prioritaria en función de criterios de edad, riesgo social o problemática a tratar (adolescentes, jóvenes marginados, mujeres, parados de larga duración, toxicómanos, etc.).

En concreto, de la adopción de esta perspectiva como «criterio estructurante» de las funciones de planificación y programación se derivaría:

a) La confluencia de perspectivas sectoriales diversas en una lectura compartida del problema, traducible por tanto en líneas de intervención unitarias y coherentes.

b) El diseño de proyectos necesariamente pluridisciplinarios e implementados sobre la base de la interacción coherente entre perfiles profesionales diversos.

— Elementos de integración flexible

A pesar de la necesidad de criterios formales de apoyo al objetivo de intervención integrada, el hecho de estar ante un Programa sujeto a etapas de crecimiento y redefinición, desarrollando una intervención con carga innovadora y operando en un ambiente cambiante e inestable, hace necesario poner el acento en ciertos mecanismos no formalizados de integración:

a) Fortalecimiento de la capacidad de relación y colaboración informal, adaptativa y flexible entre los profesionales de base.

b) Necesidad de flexibilizar estructuras y maximizar la lógica experimental del proceso de intervención en los niveles más bajos de la jerarquía formal.

c) Y por último, reforzar la capacidad de los implementadores de conseguir un equilibrio tenso entre planificación formalizada y respuesta ágil a demandas urgentes y cambiantes. De tal forma que la intervención no pierda coherencia estratégica, pero tampoco quede constreñida por criterios formales de carácter paralizante.

BIBLIOGRAFIA

- BARRET, S., y HILL, M.: «Policy, bargaining and Estructure. Implementation theory: towards an integrate perspective», en *Policy and Politics*, núm. 3, 1981.
- BARZELAY, M., y O'KEAN, J. M.: *Gestión pública estratégica. El caso IPIA*. IEF, Madrid, 1989.
- BENSON, J. K.: «Organisations: a Dialectical View», en *Administrative Science Quarterly*, núm. 18, 1977.
- BIEHL, D.: «Las infraestructuras y el desarrollo regional», en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988.

- BOHIGAS, O.: *Reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona, 1985.
- BORJA, J.: *Por unos municipios democráticos*, IEAL, Madrid, 1986.
- Centre d'Estudis i Documentació de Nou Barris: *Pla de Desenvolupament Integral de Nou Barris*, Mimeo, Barcelona, 1988.
- DUNLEAVY, P.: *Urban Policital Analysis*, Macmillan, Londres, 1980.
- LOJKINE, J.: «Contribution to a marxist theory of capitalist urbanization», en PICKVANCE, C., *Urban Sociology, Critical Essays*, Tavistock, Londres, 1976.
- LÓPEZ, P.: *El Centro Histórico. Un lugar para el conflicto*, Barcelona, 1986.
- MASHAW: *Bureaucratic Justice*, Yale University Press, New Haven, 1983.
- MAZMANIAN, A., y SABATIER, P.: *Implementarion and Public Policy*, The Scott Foresman and Company, USA, 1983.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.: *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- NAKAMURA, R., y SMALLWOOD, F.: *The politics of policy implementation*, St. Martin's Press, Nueva York, 1980.
- OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1990.
- OLIVER, J., y TRULLÉN, J.: *La renda de Barcelona 1979-91. De la crisi a l'expansió*, Mimeo, UAB, 1990.
- OLSON, M.: *The logic of collective action*, Harvard University Press, USA, 1965.
- PLANELLES, M.: *Iniciatives Econòmiques de Districte*, Ajuntament de Barcelona, Mimeo, 1985.
- Ponència de Desenvolupament Econòmic i Social: *Los Agentes de Desarrollo Local*, Quaderns ILE, Barcelona, 1987.
- PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A.: *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1973.
- REES, G., y LAMBERT, J.: *Cities in crisis*, Arnold, Londres, 1985.
- RHODES, R.: *Control and Power in Central-Local Government Relationships*, Gower/SSRC, Londres, 1981.
- ROBSON, B.: *Those Inner Cities*, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- ROIG, J.: *La nova política econòmica local i metropolitana enfront de la crisi*, CMB, Barcelona.
- RUEDA, J. M.: *Buscando un esquema referencial, conceptual y operativo para la actuación compactada*, Mimeo, Barcelona, 1989.
- SAUNDERS, P.: *Social theory and the urban question*, Hutchinson, Londres, 1986.
- SCHARPF, F. W.: «Interorganizational Policy Studies: Issues, concepts and perspectives», en HANF, K., y SCAHRPF, F. W. (ed.), *Interorganizational Policy Making*, Sage, Londres, 1981.
- SERRA, P.: *El AERI de Ciutat Vella*, Jornades Ciutat Vella, Barcelòna, Mimeo, 1988.
- SEVILLA, J. V.: *Economía Política de la crisis española*, Crítica, Barcelona, 1985.
- SILLS, A., et al.: *The politics of the Urban Crisis*, Hutchinson, Londres, 1988.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, 1989.
- SUBIRATS, J., y VALLÈS, J. M.: «El govern Local», en *Deu Anys d'Ajuntaments Democràtics*, FMC, Barcelona, 1989.
- TATJER, M.: *Burgueses, inquilinos y rentistas*, CSIC, Madrid, 1988.
- TORRELLA, J.: *Las condiciones organizativas que facilitan la actuación compactada*, Mimeo, Barcelona, 1989.