
Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona¹

Ismael Blanco

Cambios profundos y acelerados en las estructuras socioeconómicas están provocando una transformación importante de las formas de elaboración de las políticas públicas urbanas. Una de las consecuencias de este proceso es la emergencia de nuevas redes de gobernanza basadas en la cooperación entre actores urbanos de naturaleza diversa. El caso de Barcelona y, más concretamente, el estudio comparado de las políticas de regeneración en Raval (centro histórico) y Trinitat Nova (periferia urbana) nos permite ilustrar la emergencia de este nuevo paradigma. Sin embargo, también nos permite constatar que tanto la intensidad como la dirección del cambio político urbano pueden ser altamente variables. Al explorar los factores explicativos de esta variabilidad, descubrimos que las formas de gobernanza adoptadas en cada territorio dependen tanto de factores estructurales como relacionados con la agencia.

Palabras clave: gobierno local, políticas urbanas, regeneración urbana, gobernanza.

Desde hace unas décadas abundan en la ciencia política las referencias a la crisis de los modos tradicionales de gobierno y la consecuente emergencia de nuevos paradigmas. Una serie de procesos de transformación de las estructuras socioeconómicas, de orden global, parecen estar sometiendo a fuertes presiones de cambio las formas tradicionales de regulación del conflicto social y, con ello, favoreciendo la emergencia de paradigmas alternativos. En este orden de preocupaciones podemos situar ejes de debate como los relativos a la crisis o la re-estructuración del Estado de bienestar keynesiano (Esping-Andersen, 2002); la crisis del modelo tradicional de Administración Pública y su progresiva sustitución por

1. El autor quiere expresar sus agradecimientos más sinceros a Quim Brugué, Ricard Gomà y Joan Subirats por su lectura atenta de este artículo y sus inestimables sugerencias.

paradigmas alternativos de gestión pública —nueva gestión pública, post-burocracia, gerencialismo— (Pollit y Bouckaert, 2004); la crisis del Estado-nación en el marco de procesos simultáneos de globalización y localización (Held, 1995); o, incluso, la largamente debatida crisis de la democracia liberal-representativa (Dalton, 2004).

Tal línea argumentativa se manifiesta con fuerza también en los estudios sobre el gobierno local y las políticas urbanas. En una perspectiva comparada, diversos autores subrayan que la confluencia de determinados procesos de transformación estructural, como la aceleración del proceso de urbanización, la globalización económica o la emergencia de nuevos valores y de nuevos referentes de identidad política entre la ciudadanía están sometiendo a presiones de cambio el llamado “gobierno local tradicional”. Se constata, por un lado, la creciente relevancia de la esfera local como espacio de producción de políticas públicas y los consecuentes procesos de ampliación y profundización de las agendas locales (Bagnasco y Le Galès, 1998). Se subraya, por otro lado, la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana, basadas en la interacción en red de actores diversos que se reconocen interdependientes y que actúan conjuntamente para lograr objetivos comunes (Stoker, 2004).

En el marco de esta discusión, este artículo responde a dos objetivos. En primer lugar, se pretende revisar y tratar de identificar los argumentos básicos de la teoría de la gobernanza urbana, aquella que enfatiza las presiones estructurales sobre el gobierno local y las políticas públicas urbanas. Se trata de una perspectiva escasamente desarrollada en España, lo cual permite justificar el interés de este ejercicio. En segundo lugar, se pretende revisar críticamente algunos de los supuestos de esta teoría a partir de tres ejes básicos de reflexión. El primero, relativo a las resistencias al cambio y, en consecuencia, las fuertes tendencias de continuidad que se observan en las formas de gobierno local. El segundo, relativo a las direcciones alternativas que, en realidad, puede tomar el cambio político urbano y, más concretamente, la diversidad de modelos de gobernanza existentes en la práctica. El tercero, relativo a los factores explicativos de estas tendencias de cambio y, más específicamente, a la importancia de la agencia de los actores que lideran las políticas urbanas.

El estudio de caso de Barcelona y, más concretamente, el análisis comparado de las políticas de regeneración en dos barrios de esta ciudad —Raval y Trinitat Nova— nos permitirá ilustrar empíricamente: 1) la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana, basadas en principios como la cooperación interadministrativa, la cooperación público-privada y la participación ciudadana; 2) la desigual intensidad de la innovación política local dentro de una misma ciudad, en función de los territorios; 3) la existencia de diferentes formas de articular la gobernanza urbana, desde modelos más *bottom-up*, inclusivos y plurales (como en el caso de Trinitat Nova) hasta modelos más *top-down*, restrictivos y elitistas (como en el caso de Raval). Por último, el análisis comparado de estos dos casos nos permitirá constatar la combinación de factores estructurales y de agencia como elementos explicativos de las formas de gobernanza finalmente adoptadas en cada territorio.

El artículo se compone de cuatro grandes bloques: en el primero, se identifican los elementos constitutivos básicos de la teoría de la gobernanza urbana, partiendo de una breve

revisión de la literatura generada en los últimos años al respecto; en el segundo, se realiza un esfuerzo de problematización de esta teoría a partir de los ejes de reflexión antes apuntados; en tercer lugar, se describen y se analizan comparativamente los casos del Plan Comunitario de la Trinitat Nova y de las Políticas de Regeneración Urbana del Raval, enfatizando en las diferentes formas de entender y de poner en práctica la gobernanza urbana que cada uno de estos casos representa; por último, se cierra el artículo con un capítulo de síntesis y de conclusiones donde se fijan algunos elementos de reflexión para el debate sobre el cambio (*policy change*) y las alternatividades (*policy variation*) en las políticas urbanas en el actual contexto de cambio estructural.

DEL GOBIERNO LOCAL TRADICIONAL A LA NUEVA GOBERNANZA URBANA

Tratar de caracterizar una forma tradicional de entender y de practicar el gobierno local sin atender a las especificidades institucionales de cada país podría parecer una tarea excesivamente arriesgada. Efectivamente, algunos estudios comparados desarrollados durante los años ochenta constatan la existencia de diversos modelos de gobierno local en las democracias occidentales, modelos con mayor o menor recorrido histórico pero predominantes, en todo caso, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta bien entrados los años ochenta (Page y Goldsmith, 1987; Page, 1991; Batley y Stoker, 1991). Así, según una tipología ampliamente aceptada, podríamos distinguir dos grandes modelos de gobierno local en Europa en este periodo histórico: el de los países del norte europeo y el de los países del sur. Los primeros habrían jugado un papel fundamental en el desarrollo y la consolidación del Estado del Bienestar Keynesiano hasta los años setenta: se trata, por lo general, de grandes entes administrativos que controlan un elevado porcentaje del gasto público y que desarrollan importantes funciones ejecutivas en algunos ámbitos clave de las políticas de bienestar, como la sanidad y la educación. Los segundos tendrían asignadas funciones fundamentalmente representativas de las comunidades locales: su tamaño medio es significativamente menor que el de los municipios del norte pero, por lo general, se arraigan en comunidades locales dotadas de una fuerte identidad histórica, sus instituciones gozan de una autonomía política formal relativamente elevada y sus representantes políticos desarrollan importantes funciones de representación de sus comunidades en los ámbitos supra-locales.

Sin embargo, uno y otro modelo presentan una serie de rasgos característicos comunes, rasgos que a su vez nos permiten trazar los elementos definitorios básicos de lo que en la literatura se ha venido a denominar el *gobierno local tradicional* (Brugué y Gomà, 1998).

Primero, en ambos modelos, el gobierno local desarrolla un rol político más bien residual: los gobiernos locales norte-europeos tienen asignadas funciones eminentemente administrativas, de ejecución de políticas que vienen formuladas desde el Gobierno central, y por lo tanto su autonomía para tomar decisiones es, a priori, relativamente escasa (Norton, 1991; Blair, 1991); los gobiernos locales del sur de Europa, por el contrario, a

pesar de estar dotados de una mayor autonomía formal, tienen una capacidad de actuación muy limitada por su escaso tamaño y por la escasez de recursos financieros que controlan, lo cual les lleva a centrarse en algunas competencias básicas que les asigna como obligatorias el marco legal general (Botella, 1992).

Segundo, las formas de ejercer el gobierno local en ambos modelos son similares, reproduciendo, de hecho, los rasgos característicos básicos de la regulación del conflicto en escalas más amplias: la rígida divisoria de funciones y de responsabilidades entre una esfera pública, monopolizadora de la toma de decisiones y anclada en el voto como fórmula suficiente de legitimación política, y una esfera privada representada como ámbito de relaciones sociales ajenas a la política; la distribución jerárquica y especializada de funciones y de responsabilidades administrativas, es decir, la consolidación de un modelo burocrático-weberiano de administración local; la casi exclusiva limitación de la acción colectiva al campo de los partidos y de grupos de interés muy determinados (Blanco y Gomà, 2002).

La escasa autonomía jurídica local frente al Estado y la debilidad de las especificidades políticas urbanas condujeron a la ciencia política, como mínimo hasta los años setenta, a prestar muy poca atención a la escala política local. Esta postura, sin embargo, ha ido cambiando significativamente a lo largo de las últimas décadas, coincidiendo con un reconocimiento cada vez más amplio que, en el marco de la transformación hacia la sociedad post industrial, el peso político de las ciudades y las formas de regulación del conflicto en la escala urbana han mutado significativamente² (Borja y Castells, 1998; John, 2001; Le Galès, 2002; Denters y Rose, 2005).

Desde el punto de vista de las agendas de actuación, los procesos de globalización económica, a la vez que han ido reduciendo la capacidad de los Estados de dirección de la economía, han presionado a los gobiernos locales a asumir un papel activo en las políticas de desarrollo económico, ya sea a través del impulso de políticas activas de empleo, de políticas de apoyo al tejido empresarial local o de políticas de mejora del entorno local para la atracción de nuevas inversiones (Goetz y Clarke, 1993). Más allá de los factores de índole económica, la fragmentación de las estructuras sociales y la emergencia de nuevas y más complejas realidades de exclusión social urbana presionan hacia el impulso de nuevas políticas sociales sensibles a la heterogeneidad de las necesidades sociales y a sus especificidades territoriales (Brugué y Gomà, 2006). En el plano sociocultural, el fortalecimiento de las lógicas identitarias basadas en la vivencia comunitaria compartida, más allá de los referentes nacionales, conllevan una revalorización de lo local como escala desde la que generar dinámicas de participación y de intercambio comunitario (Borja y Castells, 1998).

Desde el punto de vista de las formas de gobierno, los mismos factores estructurales de cambio social y la creciente complejidad urbana que de ellos se derivan presionan hacia la adopción de nuevas formas de regulación del conflicto urbano. La noción de la gobernanza, esencialmente, nos remite a una forma emergente de elaborar las políticas públicas

2. Para un análisis un análisis más detallado sobre las especificidades de estos procesos de cambio en España pueden consultarse, entre otros, Brugué y Gomà (1998), Blanco y Gomà (2002) y Alguacil (2006).

basada en la interacción de actores diversos en el marco de redes más o menos plurales (John, 2001; Perri 6, 2002; Stoker, 2004)³. Las clásicas divisorias entre el sector público y privado se van difuminando a favor de nuevos esquemas de concertación entre las administraciones y los agentes privados empresariales o del Tercer Sector. Se experimenta con espacios de deliberación pública para la formulación de las políticas, como los consejos, las mesas, los foros o los jurados ciudadanos. Se van generando lógicas de transversalidad interna en la administración local y nuevos esquemas de cooperación multinivel entre distintas escalas de gobierno para la generación de respuestas conjuntas a problemáticas locales. Planteado de forma llana y simple, la vieja lógica del *cada uno hace lo que le toca*, predominante en el gobierno local tradicional, va abriendo camino a una lógica emergente, propia del paradigma de la gobernanza urbana, basada en el principio del *entre todos lo haremos todo* (Brugué, 2002).

ELEMENTOS PARA UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA

Si bien desde la ciencia política se ha generado abundante literatura en los últimos años alrededor de la noción de la gobernanza, cabe destacar la escasez de estudios empíricos que analicen de forma comprehensiva, sistemática y comparativa las tendencias de cambio político urbano apuntadas. Por el momento, debemos conformarnos con aproximaciones donde se mezclan observaciones empíricas ligadas a realidades territoriales y/o sectoriales específicas, intuiciones y argumentos normativos (a favor o en contra del paradigma emergente) más o menos explícitos. Una revisión crítica de esta aproximación, sin embargo, puede realizarse tanto desde la evidencia de los datos como desde la discusión de los supuestos teóricos en que se sustenta. Combinando ambas perspectivas, surgen, como mínimo, tres elementos de reflexión que nos obligan a revisar algunos de los supuestos que subyacen en la noción de la gobernanza urbana así como algunos de los aspectos que caracterizan la narrativa que la articula.

Cambio político versus continuidad

En primer lugar, frente al énfasis que la teoría de la gobernanza urbana sitúa en los aspectos más dinámicos e innovadores del proceso político local, podemos contraponer la existencia de fuertes resistencias al cambio y potentes tendencias de continuidad (Lowndes,

3. Es importante aclarar que la noción de la gobernanza es utilizada de forma distinta según los autores. Así, algunos se refieren a la gobernanza en términos genéricos, en tanto que modos de coordinación social, pudiendo tomar éstos tres formas básicas: los mercados, las jerarquías o las redes (Mayntz, 1999). En cambio, otros autores asimilan la gobernanza a la noción de las redes. Para los primeros la gobernanza puede ser jerárquica, mercantil o en red, mientras que los segundos asimilan el concepto de la gobernanza al de las redes. En este artículo se utiliza la noción de la gobernanza de acuerdo con esta segunda acepción, por lo tanto, como sinónimo de "gobierno relacional" o "gobierno en red" (Subirats *et al.*, 2002).

2005; Olsen, 2005). La idea de la gobernanza multi-nivel, por ejemplo, refleja tendencias reales de cambio en el ámbito de las relaciones inter-gubernamentales, lo cual no impide que las lógicas clásicas de autonomía o de jerarquía entre niveles continúen teniendo un gran peso; si bien es cierto que las administraciones reconocen, cada vez más, la necesidad de generar nuevas formas de abordaje transversal de los problemas públicos, las resistencias culturales y organizativas en este sentido son fuertes y la lógica tradicional de la especialización continúa predominando en la mayoría de organizaciones; la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana ha ido en aumento a lo largo de los últimos años, muy especialmente en la escala local, aunque este tipo de espacios continúan siendo más la excepción que la regla; el mismo proceso de asunción de nuevas responsabilidades políticas por parte de los entes locales ha chocado, en países como España, con el inmovilismo de un sistema institucional que continúa alejando a los gobiernos locales de importantes competencias de política pública así como imponiéndoles importantes restricciones financieras.

La teoría de la gobernanza urbana, en definitiva, se enfrenta al reto teórico de incorporar de forma más clara y explícita la reflexión sobre las resistencias al cambio y las tendencias de continuidad en las formas de regulación del conflicto (Lowndes, 2005: 292).

Una cuestión fundamental, en este sentido, es explorar los factores que explican por qué la intensidad de la innovación —el grado de asunción de los principios de la gobernanza— varía considerablemente en función de los lugares, de los ámbitos sectoriales y de los casos específicos de política pública. Mientras existen algunos análisis comparativos sobre la emergencia de la nueva gobernanza urbana en distintos países europeos (John, 2001; Denters y Rose, 2005), la comparación sobre las desiguales trayectorias de cambio según los territorios locales o los distintos sectores de política pública en un mismo contexto territorial, en cambio, ha sido escasamente explorada. A su vez, una perspectiva que asuma la coexistencia entre tendencias de cambio y continuidad debería llevarnos a revalorizar el análisis de las complementariades y tensiones entre modelos de regulación del conflicto (jerarquías, mercados y redes) que habitualmente se presentan como contrapuestos y excluyentes entre sí (Rhodes, 1997; Olsen, 2005).

Unidireccionalidad versus alternativas en el cambio político

En segundo lugar, frente a la visión unidireccional del cambio político que nos ofrece la teoría de la gobernanza urbana, cabe destacar las distintas formas de entender y de poner en práctica los principios generales en que se sustenta el nuevo paradigma.

En parte, esto significa que la composición, estructura y dinámica de las redes de gobernanza puede ser muy variable según los casos. En un extremo, podríamos identificar procesos de conformación de redes de gobernanza altamente restrictivas en su acceso, fuertemente elitistas en su composición, escasamente inclusivas, capturadas por los intereses mejor organizados, opacas en su funcionamiento y poco responsables frente al público en general. Algunos autores, por

ejemplo, basándose en las teorías del postfordismo, se refieren a la emergencia de una “gobernanza empresarial urbana” basada en el intercambio y la cooperación entre las elites institucionales y empresariales a favor de ciertas concepciones del desarrollo económico asociadas a la reestructuración de las políticas sociales y a la privatización de los servicios urbanos (Harding, 1995). Otros autores han advertido de los riesgos democráticos que comporta la emergencia de un nuevo paradigma de gobernanza urbana donde la representatividad de las elites participantes puede ser escasa, las reglas del juego confusas y las líneas de responsabilidad indefinidas (Swynedow, 2005). En parte, este tipo de lecturas del cambio político urbano conectan con aproximaciones teóricas norteamericanas como las de las “máquinas de crecimiento” (*growth machines*) (Logan y Molotch, 1987) o la teoría de los “régimenes urbanos” (*urban regimes*) (Stone, 1989), las cuales coinciden en remarcar las dinámicas de cooperación entre elites públicas y privadas urbanas para la promoción de la competitividad económica de las ciudades.

En otro extremo, podemos identificar redes de gobernanza permeables, más plurales internamente, inclusivas con respecto a los colectivos sociales menos organizados o desfavorecidos, transparentes y participativas. Determinados procesos comunitarios para la regeneración de barrios desfavorecidos en distintos lugares de Europa, por ejemplo, parecen responder a estos patrones de gobernanza participativa y de proximidad (Martí *et al.*, 2005; Atkinson y Carmichael, 2007). Según algunos autores, el paradigma emergente de la gobernanza estaría generando nuevas oportunidades para la participación directa de la ciudadanía en los asuntos que le conciernen, ya sea a través de redes impulsadas por el Estado, ya sea a través de redes lideradas por la propia ciudadanía más allá de las estructuras y sistemas políticos convencionales (Newman, 2005). Tales oportunidades para la participación ciudadana son mayores cuando las redes de gobernanza se articulan en los ámbitos territoriales de proximidad, tal y como ocurre con las redes para la regeneración de barrios desfavorecidos (Lowndes y Sullivan, 2008).

Sin embargo, el reto que se plantea es ir más allá de cualquier tipo de lectura global de las virtudes o deficiencias de la gobernanza urbana. Más bien, se está planteando la necesidad de reconocer la variabilidad de las redes en términos de su composición, estructura y dinámica, así como que dicha variabilidad debería ser tenida en cuenta en el momento de evaluar los rendimientos democráticos del paradigma emergente (Skelcher, 2005; Sorensen y Torfig, 2008).

Un reto relacionado con éste es tratar de relacionar esa variabilidad en las formas de gobernanza con las elecciones en que se sustentan las políticas públicas y sus resultados, cuestión que, a pesar de su relevancia, ha sido escasamente explorada en la literatura. Pierre (1999: 375), por ejemplo, sostiene que “diferentes formas institucionales de gobernanza se sustentan en distintos sistemas de valores, normas, creencias y prácticas” y plantea la hipótesis que “tales sistemas de valores producen distintas elecciones de política pública y distintos resultados”⁴. Aunque su principal preocupación

4. Sobre la base de criterios analíticos como los objetivos políticos, los estilos de política pública (*policy styles*), la naturaleza de los intercambios políticos y público-privados, las relaciones entre ciudadanía e instituciones políticas locales y los instrumentos de gobierno, Pierre (1999) identifica cuatro grandes modelos de gobernanza urbana: el gerencialista, el corporativista, el pro-crecimiento y el modelo de bienestar.

es la caracterización de distintos paradigmas de gobernanza urbana en distintas ciudades, reconoce la posible existencia de diferencias significativas entre distintos sectores de política pública dentro de una misma ciudad.

En resumen, la perspectiva teórica de la gobernanza urbana puede ser enriquecida en la medida que se identifiquen y caractericen diferentes modelos de gobernanza, tanto en su dimensión operativa (composición, estructura y dinámica de las redes) como en su dimensión sustantiva (elecciones políticas y resultados), generando hipótesis explicativas sobre la relación entre ambas dimensiones y sobre los factores que conducen hacia la adopción de unos modelos u otros.

Estructura versus agencia como factores desencadenantes del cambio político

Como corolario de las dos ideas anteriores, frente al énfasis que la teoría sitúa en factores de orden estructural —ligados al cambio social— en tanto que factores explicativos de los procesos de cambio político⁵, se impone recuperar la agencia de los actores como posible factor explicativo de las variaciones en la intensidad y en la dirección del cambio.

Del estructuralismo que caracteriza el enfoque predominante de la gobernanza urbana se desprende que el cambio político sea representado frecuentemente como algo inevitable —tanto como parecen ser los cambios sociales que lo inducen— y como algo unidireccional —ya que los cambios sociales parecen tener una naturaleza fundamentalmente global—. Por el contrario, la constatación de la diversidad de trayectorias nos sitúa ante el reto de calibrar el poder de los actores en tanto que impulsores del cambio en los estilos y en los modos de gobierno. Recuperando de nuevo a Pierre, podríamos afirmar que “la estructuración de la gobernanza —la inclusión o exclusión de diferentes actores y la selección de instrumentos— no es neutral, sino que se circunscribe en y sostiene valores políticos” (Pierre, 1999: 390). Desde esta perspectiva, el cambio en las formas de gobierno no vendría determinado —aunque sí condicionado— por factores socioeconómicos de orden global, sino que los propios actores locales dispondrían de cierto margen para optar por persistir en formas de gobierno jerárquicas, abrirse hacia nuevos escenarios de colaboración con los actores privados o bien generar espacios de elaboración participativa de las políticas urbanas.

5. Un claro ejemplo de este tipo de enfoque estructuralista, característico de la perspectiva teórica de la gobernanza urbana, se puede encontrar en Denters y Rose (2005: 1-13). Así, según estos autores, una serie de procesos estructurales de transformación nos estarían conduciendo hacia una “nueva era del gobierno local”, la “era de la gobernanza local”. Entre estos factores destacan la aceleración del proceso de urbanización, la globalización económica, el proceso de integración europea y los cambios en las actitudes y orientaciones políticas de la ciudadanía.

LA DIVERSIDAD DE TRAYECTORIAS DE CAMBIO POLÍTICO URBANO EN BARCELONA. HIPÓTESIS DE TRABAJO

La ciudad de Barcelona representa un terreno empíricamente fértil para contrastar los elementos teóricos discutidos hasta ahora en relación con las dinámicas de cambio en las políticas públicas urbanas. El llamado “modelo Barcelona” de transformación urbana tiene una dimensión sustantiva, en tanto que una estrategia determinada para lograr el cambio urbanístico (Monclús, 2003), pero también una dimensión operativa, en tanto que una fórmula específica de elaboración de las políticas urbanas. Entre los elementos habitualmente atribuidos a este modelo se acostumbra a destacar la utilización de grandes acontecimientos y la cultura como estrategias de transformación urbana; la introducción de la lógica de la planificación estratégica; la cooperación entre distintos niveles de gobierno; las relaciones de partenariado entre los agentes públicos y privados; la descentralización política local y el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana (Ayuntamiento de Barcelona, 1999; Casellas, 2006). A pesar de que los elementos apuntados en la primera parte de este artículo deberían llevarnos a poner en cuestión la originalidad de este modelo, como mínimo sí que nos permiten constatar que la perspectiva de la gobernanza urbana ha tenido una clara proyección sobre esta ciudad.

Las políticas de regeneración de áreas desfavorecidas en Barcelona son un claro ejemplo de la emergencia de este nuevo paradigma, aunque la comparación entre distintos casos nos permite cuestionar su homogeneidad en el territorio así como explorar los factores que explican las formas específicas que la gobernanza toma en unas u otras áreas de la ciudad. Concretamente, nos centraremos en la comparación entre dos casos emblemáticos de regeneración en la ciudad, Raval y Trinitat Nova. Se trata de dos casos semejantes porque pertenecen a una misma ciudad, ambos pueden ser calificados como barrios desfavorecidos y han sido objeto de políticas de regeneración urbana innovadoras. Su carácter innovador se refiere tanto a los planteamientos sustantivos desde los que se ha abordado la regeneración como al hecho de ser políticas basadas en el paradigma de la gobernanza; en los dos casos, múltiples actores de naturaleza diversa interactúan en espacios más o menos formalizados con el fin de construir diagnósticos compartidos, diseñar proyectos de intervención e intercambiar recursos para su implementación.

En cambio, son dos casos distintos porque existen diferencias significativas entre sus formas de abordar sustantivamente y operativamente la regeneración (podemos aventurar que ilustran modelos de gobernanza distintos), por su desigual posición en la estructura urbana (Raval es un barrio histórico céntrico y Trinitat Nova un barrio periférico construido en el periodo de industrialización fordista), así como por la distinta composición de las redes que han liderado una y otra política de regeneración. Mientras que en el caso de Raval han predominado los actores institucionales vinculados a la política urbanística y los actores privados empresariales, en el caso de Trinitat Nova destaca la alianza que construyen el movimiento vecinal, profesionales independientes y trabajadores de los equipamientos y servicios de proximidad en el barrio, como las escuelas, los equipamientos de salud y los servicios sociales.

La investigación que aquí se presenta, por lo tanto, trata de relacionar dos grupos de variables:

- Por un lado, un primer grupo de variables a explicar relacionadas con la intensidad y la dirección de las trayectorias de cambio político urbano. Concretamente, exploraremos aspectos relacionados con las formas de gobernanza adoptadas en cada caso: los instrumentos de coordinación multinivel (intergubernamentales), los espacios de coordinación horizontal (transversalidad), las fórmulas de concertación público-privada y los instrumentos de participación ciudadana. Ubicarnos en un campo específico de política pública como la regeneración nos brinda la oportunidad de analizar, además, otros aspectos relativos a la dimensión sustantiva de estas políticas, como son los procesos de incorporación a la agenda de las políticas urbanas, la definición del problema, el establecimiento de los objetivos y las decisiones tomadas con el fin de lograr la “regeneración” pretendida.
- Por otro lado, un segundo grupo de variables que toman el carácter de factores explicativos, entre los que encontramos algunos aspectos estructurales y otros relativos a la agencia de los actores. Respecto a los estructurales, cabe destacar la desigual posición de cada una de estas dos áreas en el sistema urbano, aspecto que a su vez está relacionado con la posición geográfica y la morfología socio-urbanística de los dos barrios. Los factores de agencia, por su lado, tienen que ver con la composición de las redes de actores que han impulsado y liderado sendos procesos de regeneración urbana, los marcos cognitivos, los valores e intereses dominantes en estas redes y las consecuentes decisiones tomadas por estos actores.

Así, el estudio que aquí se presenta parte de las siguientes hipótesis:

- Hipótesis 1: Raval y Trinitat Nova ilustran la existencia de una serie de presiones estructurales para el cambio en las agendas y las formas de operacionalización de las políticas urbanas. Ambos son representativos de la emergencia de un nuevo paradigma de gobernanza urbana.
- Hipótesis 2: A pesar de la existencia de elementos comunes, las trayectorias de cambio político (*policy change*) en ambos barrios han sido distintas. Raval y Trinitat Nova reflejan que bajo el mismo paradigma de la gobernanza urbana se esconden formas distintas de articulación de las políticas públicas.
- Hipótesis 3: Entre los factores explicativos de esa diversidad de trayectorias (*policy variation*), podemos identificar aspectos estructurales y de agencia. Entre los estructurales, destaca la desigual función que despliegan estos barrios dentro del sistema urbano. Entre los de agencia, los distintos tipos de conocimientos, valores e intereses de los actores que protagonizan ambas políticas.

La exposición de este estudio comparativo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describen simultáneamente las políticas de regeneración urbana en Raval y en Trinitat Nova, incidiendo en las similitudes y diferencias entre ambas políticas, tanto desde el punto de vista de sus planteamientos sustantivos como operativos; en segundo lugar, se interpretan los resultados obtenidos de esta comparación y se discute la importancia relativa de los distintos factores explicativos planteados.

La base empírica en que se sustentan ambos estudios de caso (fruto del trabajo de tesis doctoral del autor de este artículo) es similar: un extenso trabajo de análisis documental (en el que se ha priorizado la documentación oficial como informes, proyectos públicos de actuación y actas de reuniones), la realización de entrevistas semi-estructuradas en profundidad con personas de perfil asociativo, técnico y político (30 en el Raval y 14 en Trinitat Nova) más la observación-participante en espacios de participación y reuniones de trabajo técnicas en el caso de Trinitat Nova.

Políticas de regeneración urbana: aspectos sustantivos y operativos desde una perspectiva comparada

Raval y Trinitat Nova han ocupado, históricamente, una posición muy baja dentro de los indicadores de bienestar social de la ciudad. En términos relativos, esta situación no ha cambiado significativamente en la actualidad. Observando el Índice Sintético de Desigualdades Sociales (IDSS) de Barcelona⁶, vemos que Raval se sitúa en el penúltimo lugar en los años 1991 y 1996 y baja, en el 2001, al último lugar. Trinitat Nova se sitúa, también, entre los siete territorios con menor calidad de vida de Barcelona (Gómez, 1999; Ayuntamiento de Barcelona, 2005). Sin embargo, tanto Raval como Trinitat Nova han sido objeto, durante las últimas décadas, de programas públicos de regeneración urbana.

Empezando por las similitudes, hay que mencionar, en primer lugar, que los programas de regeneración en ambos barrios están territorialmente focalizados. En el Raval parten de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) aprobado en 1983, aunque las actuaciones previstas en este plan se engloban en una estrategia global de regeneración del centro histórico vehiculada a través de la calificación de Ciutat Vella como Área de Rehabilitación Integral (ARI) y de la aprobación, en 1987, del Plan de Rehabilitación Integral de Ciutat Vella. En Trinitat Nova, las operaciones de regeneración se enmarcan en el llamado Plan Comunitario y Social de Trinitat Nova, impulsado en 1996. Se trata de un plan circunscrito en el ámbito del barrio aunque, desde 2000, trata de articularse con los planes comunitarios que empiezan a impulsarse en barrios de su entorno como Verdum y Roquetes.

6. El Índice Sintético de Desigualdades Sociales es un instrumento utilizado por el Ayuntamiento de Barcelona para el conocimiento de la desigual distribución territorial —a escala de 38 zonas estadísticas— de los niveles de desarrollo humano en la ciudad. La construcción de este índice se basa en la propuesta de elaboración del Índice de Desarrollo Humano que realiza la ONU a través del PNUD desde 1991.

En los dos casos se parte de un diagnóstico que reconoce el carácter multidimensional de los problemas de estos barrios. Por lo tanto, los programas de regeneración pretenden ser integrales, aunque, como veremos, en el Raval han predominado las intervenciones sobre el espacio físico, mientras que en Trinitat Nova las actuaciones han sido mucho más intersectoriales.

El liderazgo de estos programas ha recaído sobre los actores locales, a pesar de que se han podido desarrollar gracias a una red de cooperación entre distintos niveles de gobierno. El Ayuntamiento de Barcelona —más concretamente, el Instituto Municipal de Urbanismo— ha liderado el diseño y la implementación de la regeneración del Raval y del conjunto del centro histórico. Sin embargo, otras administraciones han participado en el proceso: la Comisión Gestora del ARI está compuesta por representantes de las áreas de urbanismo del Ayuntamiento y de la Generalitat de Cataluña, además de los representantes de las asociaciones de vecinos de cada barrio del centro histórico; la Administración central, autonómica y local cofinancian buena parte de las intervenciones de remodelación; la Unión Europea, a través de los Fondos Regionales, ha cofinanciado una de las operaciones de remodelación de mayor magnitud, la apertura de la Rambla del Raval. En la financiación del Plan Comunitario de Trinitat Nova también han confluído distintos niveles administrativos: el Distrito de Nou Barris, el departamento de Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona; y el departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña. Algunos de los proyectos impulsados por el Plan Comunitario, como por el ejemplo la remodelación urbanística (el llamado proyecto Trinitat InNova) o el Proyecto Educativo de Barrio, han contado con el apoyo de otras administraciones supralocales.

En los dos casos, se han impulsado relaciones de cooperación entre actores públicos y privados. En las redes de actores que impulsan estos programas de regeneración podemos identificar distintos niveles de administración pública, distintos departamentos, empresas públicas o de capital mixto, empresas privadas, universidades, profesionales independientes y, también, asociaciones cívicas y ciudadanos a título individual. Es decir, en ambos casos se reconocen las limitaciones del enfoque burocrático de elaboración de las políticas urbanas. En Raval, estas limitaciones son reconocidas explícitamente por el Ayuntamiento a partir de la experiencia frustrada de implementación del PERI durante sus primeros años de vigencia. La calificación de esta área como ARI, la constitución de espacios de coordinación intergubernamental, la creación de nuevos órganos de gestión mixta con el sector privado como PROCIVESA (ver más abajo) y la movilización de nuevos recursos procedentes del propio capital privado y de instituciones supralocales son aspectos clave para desencallar, a partir de finales de los ochenta, las políticas de regeneración del centro histórico (Gomà y Rosetti, 1998). Por su parte, el punto de partida del Plan Comunitario de Trinitat Nova es la conciencia del agotamiento del modelo burocrático de intervención en el territorio (que, según la interpretación de los propios impulsores del Plan, estaba acentuando el proceso de “guetificación” del barrio), y la consecuente

necesidad de adoptar nuevos enfoques integrales y participativos para la regeneración (Marquionni, 1996).

Ahora bien, las diferencias entre los dos casos son, como mínimo, tan importantes como las similitudes. Por ejemplo, en cuanto a los procesos de inserción en la agenda pública. La regeneración de Raval y del conjunto del centro histórico fue, desde primeros de los años ochenta, una de las grandes prioridades del nuevo Ayuntamiento democrático. Como se ha dicho, el primer PERI fue aprobado tempranamente, en 1983, y los recursos públicos destinados a la regeneración de este territorio han sido, durante los últimos 25 años, significativamente más cuantiosos que en cualquier otra parte de la ciudad (Abella y Brunet, 1998). Trinitat Nova, en cambio, entra mucho más tarde en la agenda de la regeneración urbana. Durante los ochenta sólo se realizaron algunas operaciones puntuales de urbanización y se instaló algún nuevo equipamiento. No es hasta principios de los años noventa, cuando se detectan en el barrio numerosos edificios afectados por la aluminosis y otras patologías arquitectónicas, que el Ayuntamiento se empieza a plantear la necesidad de elaborar un PERI. Pero la regeneración integral del barrio, impulsada a través del Plan Comunitario, no se produce hasta finales de los años noventa. El PERI, aprobado después de un largo y complejo proceso de participación y de negociación con la ciudadanía, se empieza a ejecutar en 2002. La implicación del Ayuntamiento en el proceso de regeneración del barrio fue, como mínimo hasta finales de los años noventa, muy débil.

Los contenidos de sendos programas de regeneración también son significativamente diferentes. Uno de los grandes objetivos de las políticas de regeneración en Raval ha sido lograr una mayor "mixticidad de usos urbanos y de colectivos sociales" (Cabrera, 1998). La estrategia para lograrlo ha sido compleja, pero en todo caso se han priorizado las intervenciones sobre el espacio físico: generación de nuevo espacio público; realojo de los vecinos afectados por operaciones urbanísticas en edificios de nueva construcción; ayudas para la rehabilitación de viviendas; ubicación estratégica en el barrio de nuevos equipamientos culturales con proyección internacional, como el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB), el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA), la Facultad de Historia y Geografía de la Universidad de Barcelona y la Filmoteca Nacional de Cataluña. Desde hace unos años, está en marcha una gran operación de derribo de viviendas y de construcción de una nueva área hotelera, comercial y de oficinas en la llamada Illa Robadors, lo cual ha sido interpretado por algunos observadores como expresión de un cambio de orientación de la política de regeneración hacia valores más mercantilistas (Subirats y Rius, 2005).

En el caso de Trinitat Nova, en cambio, los objetivos se han formulado mucho más coherentemente en términos de desarrollo de la comunidad local, sin que ello pase prioritariamente por una alteración de la composición social del barrio. También se observa una mayor integralidad. Eso no significa que las intervenciones urbanísticas no hayan jugado un papel importante. Frente a la propuesta de PERI elaborada por el Ayuntamiento

a mediados de los noventa, el movimiento vecinal, articulado en el Plan Comunitario, inició un proceso participativo con el apoyo de urbanistas y arquitectos externos a la Administración. Los vecinos terminaron defendiendo un proyecto, denominado “Trinitat InNOVA”, por el cual se pretendía convertir este barrio en un referente del urbanismo sostenible en la ciudad. Esta propuesta fue negociada con el Ayuntamiento y con el Gobierno de la Generalitat, los cuales, finalmente, se comprometieron a ejecutarla. Actualmente, está en marcha el proceso de remodelación a partir de los principios del “eco-barrio”. Pero más allá del proyecto urbanístico, el Plan Comunitario se configura también a partir de actuaciones en otras dimensiones: educativa; socio-sanitaria; cultural; y económica (Blanco y Rebollo, 2002).

Por último, otra diferencia importante entre ambos casos hace referencia a las formas de articular las políticas de regeneración. En el caso de Raval se ha puesto el acento en la creación de espacios de coordinación institucional entre todos aquellos niveles de gobierno con recursos legales y financieros relacionados con la transformación urbanística de la ciudad, tal y como refleja la centralidad política de la Comisión Gestora del ARI en todo el proceso. Asimismo, se ha enfatizado en la creación de órganos de gestión especializados y flexibles, capaces de intervenir de forma rápida y eficiente en aspectos como la afectación de viviendas, el desalojo de los vecinos y su compensación económica y/o realojo en nuevas viviendas. En este sentido, uno de los instrumentos más importantes de ejecución de las políticas de regeneración en Raval y el centro histórico ha sido PROCIVESA (actualmente denominada FOCIVESA), una sociedad de capital mixto con un 40 por ciento de acciones controladas por empresas financieras y de servicios. Por último, cabe destacar que la participación ciudadana en este proceso ha quedado restringida a la Asociación de Vecinos del Raval, una asociación con una larga historia en el barrio, pero cuya capacidad de representar a la gran diversidad de colectivos sociales y de asociaciones del barrio, uno de los más complejos y participativos de la ciudad, ha sido repetidamente cuestionada (Subirats y Rius, 2005). La participación de esta asociación se ha limitado a garantizar el derecho de los vecinos afectados por operaciones urbanísticas a ser realojados en el barrio.

La articulación del Plan Comunitario de Trinitat Nova, en cambio, pone mucho más énfasis en aspectos como la transversalidad y la participación ciudadana. A pesar de la cofinanciación del proceso por parte de distintas administraciones, éstas optan por delegar a la asociación de vecinos del barrio, en tándem con el Equipo Comunitario, el liderazgo político del proceso. Existen, sin embargo, unas Comisiones Políticas y Técnicas de Seguimiento en el marco de las cuales administraciones, técnicos comunitarios y vecinos pactan la distribución general de los recursos y hacen seguimiento de los acuerdos tomados. Los distintos campos de actuación (urbanismo, educación, área sociocultural y área económica) han generado espacios estables de participación vecinal (como, por ejemplo, el Grupo de Remodelación Urbana) así como procesos específicos de participación con metodologías muy diversas (encuestas,

talleres de prospectiva local, asambleas, etc.). También cabe destacar el papel de los espacios de coordinación técnica entre los distintos servicios en el territorio (servicios sociales, educativos, sociosanitarios, policiales, etc.), como por ejemplo la Comisión Socio-Educativa de Barrio, en la que están representados las guarderías del barrio, las escuelas públicas, diversas instituciones educativas vinculadas al Instituto Municipal de Educación de Barcelona, los servicios sociales, expertos en temas psicopedagógicos y el propio Equipo Comunitario.

Análisis e interpretación de resultados. Factores explicativos de la diversidad

El análisis comparado de las políticas de regeneración urbana en el Raval y en Trinitat Nova resulta sugerente desde distintos puntos de vista. En primer lugar, nos permite constatar la existencia de ciertos elementos de crisis en las formas tradicionales de gobierno y la emergencia, en su lugar, de principios innovadores, propios de lo que en la literatura se ha denominado la gobernanza urbana. En ambos casos, la complejidad de los problemas relacionados con la exclusión socio-espacial parece haber presionado hacia el cambio las formas de articular las políticas urbanas. Los actores involucrados reconocen los retos planteados por un entorno socioeconómico que ha experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas y que el impulso efectivo de estrategias de regeneración urbana sólo puede producirse a partir de un replanteamiento en profundidad de las formas de trabajar en el territorio: desde el tratamiento homogeneizador de los problemas urbanos hacia el reconocimiento de sus particularidades territoriales; desde los enfoques reactivos y asistencialistas hacia planteamientos que manifiestan vocación estratégica de transformación; desde los esquemas centralistas clásicos hacia un nuevo escenario de liderazgo local de redes de gobernanza multi-nivel; desde la segmentación de responsabilidades entre los actores hacia nuevas lógicas de reconocimiento de las interdependencias y la corresponsabilidad. Todos estos vectores de cambio se reflejan en ambas políticas y coinciden, en este sentido, con lo que en la literatura se ha denominado el paradigma de la gobernanza urbana, el mismo que en la ciudad de Barcelona ha permitido impulsar proyectos de gran calado como el de los Juegos Olímpicos de 1992, la regeneración del conjunto del centro histórico o el Foro de las Culturas de 2004, con todas las transformaciones urbanas que cada uno de ellos han logrado catalizar (Ayuntamiento de Barcelona, 1999; McNeill, 1999).

Sin embargo, su comparación también nos permite constatar la diversidad de trayectorias de cambio político dentro de la misma ciudad. Las Políticas de Regeneración Urbana del Raval y el Plan Comunitario de Trinitat Nova, a pesar de responder ambas al paradigma de la gobernanza, difieren significativamente en algunos aspectos básicos, sintetizados en la Tabla 1.

TABLA 1.

SÍNTESIS DE LAS DIFERENCIAS SUSTANTIVAS Y OPERATIVAS DE LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN EN RAVAL Y TRINITAT NOVA

Dimensiones de análisis	Variables	Políticas de regeneración del Raval	Plan Comunitario de Trinitat Nova
Dimensión sustantiva	Inserción en la agenda	Temprana - Por iniciativa institucional	Tardía - Por iniciativa vecinal
	Definición del problema	Disfuncionalidad	Residualidad
	Objetivos	Mixticidad de usos y colectivos sociales	Desarrollo social y comunitario
	Contenidos	Predominio de las intervenciones físicas - urbanísticas	Enfoque de intervención multidimensional
Dimensión operativa	Liderazgo	Institucional	Co-liderazgo institucional - vecinal-técnico
	Relaciones multi-nivel	Intensas y altamente institucionalizadas	De baja intensidad y escasa institucionalización
	Transversalidad	Escasa	Intensa
	Cooperación público-privada	Intensa	Escasa
	Participación ciudadana	Corporativa y temáticamente limitada	Pluralista y temáticamente diversa

Fuente: elaboración propia.

En un caso (Raval) hablamos de un modelo orientado a la creación de una nueva área de centralidad urbana, sensible a las necesidades sociales de los vecinos, pero de facto fundamentada en lógicas (no agresivas) de gentrificación o, en términos del propio gobierno municipal, de “mixticidad de usos y de colectivos sociales”. Esta estrategia se hace operativa a través de la concertación entre distintos actores públicos y privados y la creación de distintos organismos donde se formaliza esa relación de cooperación: espacios de coordinación intergubernamental y agencias especializadas de capital mixto. Los elementos de transversalidad previstos a nivel teórico por el paradigma de la gobernanza son más bien escasos en este caso, y la participación ciudadana, aunque existente, muy restrictiva tanto por el tipo de ciudadanía al que se le atorga el derecho de participación como por los contenidos a que se refiere esa participación.

En el otro caso (Trinitat Nova), hablamos de una política aparentemente mucho más orientada a las necesidades de los vecinos y menos a las necesidades de la ciudad en su conjunto, más explícitamente basada en la lógica del desarrollo comunitario y con mayor vocación de integralidad. El modelo de gobernanza a través del cual se hace operativa esta estrategia de regeneración también presenta diferencias importantes con respecto al caso de Raval. Se trata de un proceso más *bottom-up*, articulado en una participación comunitaria más plural, intensa e integral, así como en espacios de transversalidad interadministrativa que permiten la coordinación entre los servicios de proximidad en el territorio.

Entre las causas explicativas de tales pautas de variación podemos identificar elementos de orden estructural y de agencia. Entre los primeros podemos destacar, por encima de todo, la desigual posición de estos barrios en el sistema urbano. La posición de centralidad de Raval lo convierte en un espacio estratégico para un modelo de desarrollo urbano que, ante desde la crisis del sector industrial a principios de los ochenta, ha tenido que confiar cada vez más en el sector de los servicios y, muy particularmente, en la atracción del turismo. Las dinámicas de degradación del barrio son percibidas como un elemento disfuncional para el nuevo modelo de desarrollo urbano. Así, la regeneración urbanística del barrio ha promovido la dinamización de su tejido comercial, incluyendo nuevos comercios de moda, locales de ocio, restaurantes y alojamientos hoteleros. El mercado de la vivienda también ha experimentado cambios muy importantes, con dinámicas de crecimiento del precio de los inmuebles superiores a los del promedio de la ciudad (Subirats y Rius, 2005). Por supuesto, éstos y otros elementos relacionados con la posición central del barrio en el sistema urbano explican la “atractividad” del barrio para el capital privado, así como su gran peso en la agenda institucional.

En contraste, Trinitat Nova es un barrio pequeño y periférico, con mucho menos interés económico para el capital privado y, seguramente, para las mismas instituciones públicas, como mínimo hasta el momento en que la amenaza del derribo de los edificios por causa de la aluminosis y la consecuente movilización vecinal lo convierte en un serio problema político. La tradicional posición de residualidad del barrio en la agenda pública motiva la actitud proactiva del movimiento vecinal, reforzado por el apoyo de varios actores institucionales, académicos y profesionales. Seguramente, estos mismos condicionantes estructurales facilitan el carácter innovador, casi experimental, que toma la experiencia del Plan Comunitario de Trinitat Nova.

Sin embargo, una vez asumidos que los condicionantes estructurales son distintos en ambos casos, existen argumentos para defender que las distintas redes de actores han optado deliberadamente por modelos de regeneración y de gobernanza distintos y que ello tiene que ver con los marcos cognitivos, los valores y los intereses predominantes en la red de actores que lidera cada política. Las formas y los contenidos de las políticas de regeneración del Raval se deciden en buena medida en la relación a tres bandas que mantienen los responsables de las políticas urbanísticas de distintos niveles de gobierno (principalmente Ayuntamiento y Generalitat), corporaciones privadas y la Asociación de Vecinos del Raval. El liderazgo de esa red corresponde claramente a los responsables urbanísticos del Ayuntamiento, los cuales, contando con la complicidad del empresarial sector privado y de la propia Asociación de Vecinos, expresan una clara preferencia por atraer turismo al barrio, clases medias y nuevas actividades comerciales. A su vez, el sustrato ideológico socialdemócrata de esos mismos responsables de las políticas urbanísticas (McNeill, 1999), combinado con los intereses representados por la Asociación de Vecinos, podría explicar la sensibilidad mostrada hacia el realojo de los vecinos afectados por operaciones urbanísticas y la creación de vivienda pública que contenga las presiones gentrificadoras de la regeneración. También cabe considerar como opciones políticas deliberadas el hecho

de mantener al margen a los actores ligados a las políticas sociales, así como el haber restringido la participación a la Asociación de Vecinos, excluyendo a otros colectivos sociales.

Por el contrario, en Trinitat Nova han predominado los marcos cognitivos y los valores de un conjunto de profesionales vinculados al trabajo social y comunitario. También cabe destacar el peso de los propios vecinos, representados por su asociación de vecinos y otras organizaciones sociales en el barrio (aunque en múltiples espacios se les ha permitido participar directamente, sin la mediación de las asociaciones). Algunos académicos y profesionales directamente e indirectamente vinculados al ámbito universitario se implican en este proceso desde una conciencia crítica con respecto al llamado “modelo Barcelona” de desarrollo urbano y las consecuencias que ha tenido en términos de marginación de ciertas áreas de la ciudad. Se produce, así, una nueva suerte de alianza entre el movimiento vecinal y profesionales y académicos críticos similar a la ocurrida en los años setenta y que dio lugar a los llamados “planes populares”. Movimiento vecinal y profesionales independientes logran generar un proyecto atractivo para los propios técnicos vinculados a los servicios de proximidad en el territorio, los cuales se comprometen con el proceso iniciado por las potencialidades de mejora de la eficacia de las intervenciones que creen que representa el Plan Comunitario. Por último, distintos departamentos de política social y participación y, más tarde, el propio departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña, se comprometen con el proceso por las potencialidades que representa para experimentar con nuevos conceptos y formas de regeneración urbana. La opción por un modelo de regeneración integral, participativo, sostenible y con orientación comunitaria tiene mucho que ver con las opciones políticas tomadas por estos distintos actores que confluyen en el territorio y que son capaces de liderar el proyecto de regeneración.

CONCLUSIONES

La perspectiva teórica de la gobernanza urbana arroja luz sobre los procesos de transformación que están experimentando las políticas públicas urbanas en el contexto actual de cambio estructural. A pesar de las fuertes limitaciones competenciales y de recursos que siguen afectando a los gobiernos locales en España, de forma similar a lo que ocurre en otros países europeos podemos observar tendencias claras de ampliación y profundización de las agendas locales de actuación y de apertura hacia estilos de gobierno más cooperativos. Los casos de Raval y Trinitat Nova nos han permitido ilustrar la emergencia de nuevas concepciones de la regeneración urbana y, asociadas a éstas, el desarrollo de nuevas formas de gobierno en red.

Sin embargo, en contra de la perspectiva lineal y unidireccional del cambio que frecuentemente caracteriza la perspectiva de la gobernanza, en este artículo se ha sostenido que los procesos de cambio político urbano pueden ser variables en intensidad y dirección. De nuevo, la comparación entre los casos de Raval y Trinitat Nova resulta ilustrativa en

este sentido. Las redes de gobernanza de ambos casos son significativamente distintas, priorizándose en un caso la cooperación intergubernamental y con las corporaciones privadas y, en el otro, la participación vecinal y la coordinación horizontal entre equipamientos y servicios de proximidad. Sin duda, esta variabilidad en las formas de gobernanza tiene consecuencias desde el punto de vista de los rendimientos democráticos. La relación entre la gobernanza y la democracia no debería darse por supuesta, ni en un sentido negativo ni positivo, sino que debería estar sujeta al análisis empírico de la configuración y dinámica interna de las redes concretas de gobernanza. Asimismo, estos casos sugieren que distintos modelos de gobernanza pueden estar asociados con distintas opciones de política pública, aspecto que nos remite a un debate poco desarrollado en la literatura en este campo, aunque altamente relevante, sobre los rendimientos sustantivos de la gobernanza.

Por último, el análisis comparado de dos casos de gobernanza a nivel de barrio dentro de una misma ciudad nos ha permitido constatar que, junto con los condicionantes estructurales, elementos relacionados con los conocimientos, intereses y valores políticos de los actores tienen una clara influencia sobre las formas de gobernanza que se adoptan. Los modelos de gobernanza, en definitiva, no son un reflejo mecánico de unos condicionantes estructurales dados, sino que están sujetos, también, a opciones políticas más o menos conscientes tomadas por actores que tienen capacidad para decidir.

Referencias

- 6 Perri, Diana Leat, Kimberily Seltzer y Gerry Stoker. 2002. *Towards holistic governance. The new reform agenda*. Nueva York: Palgrave.
- Abella, Martí y Ferran Brunet. 1998. "Economía y renovación urbana en Ciutat Vella", *Barcelona Societat* 9: 31-43.
- Alguacil, Julio, ed. 2006. *Poder Local y Participación Democrática*. Madrid: El Viejo Topo.
- Asociación de Vecinos de Trinitat Nova. 1997. *Diagnóstico Comunitario de Trinitat Nova*. Barcelona. Inédito.
- Asociación de Vecinos de Trinitat Nova. 2002. *Trinitat Nova: Diagnóstico de Barrio*. Barcelona. Inédito.
- Atkinson, Rob y Lawrence Carmichael. 2007. "Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states", en Ian Smith, Eline Lepine y Marilyn Taylor, eds., *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. Bristol: The Policy Press.
- Ayuntamiento de Barcelona. 1999. *Barcelona: Gobierno y gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Díaz Santos.
- Ayuntamiento de Barcelona. 2005. *Barcelona Inclusiva. Pla municipal per a la inclusió social*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

- Bagnasco, Arnaldo y Patrick Le Galès, eds. 1997. *Villes en Europe*. París: La Découverte.
- Batley, Robert y Gerry Stoker, eds. 1991. *Local Government in Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Blair, Peter. 1991. "Trends in local autonomy and democracy: reflections from a European perspective", en Robert Batley y Gerry Stoker, eds., *Local Government in Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Blanco, Ismael y Óscar Rebollo. 2002. "El Plan Comunitario y Social de Trinitat Nova (Barcelona): un referente de la planificación participativa local", en Ismael Blanco y Ricard Gomà, eds., *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà, eds. 2002. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Borja, Jordi y Manel Castells. 1998. *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Botella, Joan. 1992. "La galaxia local en el sistema político español", *Revista de Estudios Políticos* 76: 145-160.
- Brugué, Quim. 2002. "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista Española de Ciencia Política* 7: 9-37.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà. 2006. "Bienestar y territorio", en Àlex Tarroja y Roberto Camagni, eds., *Una nueva cultura del territorio*. Barcelona: CUIIMPB.
- Cabrera, Pere. 1998. "La transformació urbana de la Ciutat Vella 1988-1998", *Barcelona Societat* 9: 14-31.
- Casellas, Antònia. 2006. "Las limitaciones del 'modelo Barcelona': una lectura desde el Urban Regime Analysis", *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 48: 61-81.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Denters, Bas y Lawrence E. Rose, eds. 2005. *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Nueva York: Palgrave.
- Esping-Andersen, Gösta. 2002. *Why we need a new Welfare State?* Londres: Polity Press.
- Goetz, Edward G. y Susan E. Clarke. 1993. *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*. Londres: Sage.
- Gomà, Ricard y Natàlia Rossetti. 1998. "Ciutat Vella: degradació, crisi i regeneració", *Barcelona Societat* 9: 94-125.
- Gómez, Pep. 1999. "Desigualtats Socials a la ciutat de Barcelona, 1996", *Barcelona Societat* 10: 4-22.
- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work*. Nueva York: Palgrave.
- Harding, Alan. 1995. "Elite Theory and Growth Machines", en David Judge, Gerry Stoker y Harold Wolman, eds., *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.
- Held, David. 1995. *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press.
- John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Le Galès, Patrick. 2002. *European Cities*. Oxford: Oxford University Press.

- Logan, Johny y Harry Molocht. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Lowndes, Vivien. 2005. "Something old, something new, something borrowed... How institutions change (and stay the same) in local governance", *Policy Studies* 96: 291-309.
- Lowndes, Vivien y Hellen Sullivan. 2008. "How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance", *Public Administration* 86: 53-74.
- Marchioni, Marco. 1996. *Reflexiones y propuestas para un programa de desarrollo social y comunitario en Trinitat Nova*. Inédito.
- Martí, Joel; Jordi Pascual; Óscar Rebollo; et al. 2005. *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA/CIMAS.
- Mayntz, Renate. 1999. "La Teoria della Governance: Sfide e Prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 1: 3-19.
- McNeill, Donald. 1999. *Urban change and the European Left. Tales from the New Barcelona*. Londres: Routledge.
- Monclús, Francesc. 2003. "The Barcelona Model: an original formula? From 'Reconstruction' to Strategic Urban Projects (1979-2004)", *Planning Perspectives*, 18(4): 399-421.
- Newman, Janet. 2005. "Participative governance and the remaking of the public sphere", en Janet Newman, ed., *Remaking governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Norton, Alan. 1991. "Western European local government in comparative perspective", en Robert Batley y Gerry Stoker, eds., *Local Government in Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Olsen, Johan P. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory* March 1: 1-24.
- Page, Edward y Mike Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills: Sage.
- Page, Edward. 1991. *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon. 1999. "Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review* 34: 372-396.
- Pollit, Christopher y G. Bouckaert 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, Rod. 1997. *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.
- Skelcher, Chris. 2005. "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18: 89-110.
- Sorensen, E. y J. Torfing. 2008. "Measuring the Democratic Anchorage of Governance Networks", en S. Griggs, A. Norval y H. Wagenaar, eds., *Decentred Governance: Democracy, Conflict and Participation*. En prensa.
- Stoker, Gerry. 2004. *Transforming local governance*. Nueva York: Palgrave.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

- Subirats, Joan; Quim Brugué y Ricard Gomà, eds. 2002. *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales ante los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Subirats, Joan y Quim Rius. 2005. *Del Chino al Raval*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Swyngedouw, Erik. 2005. "Governance innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies* 42: 1991-2006.

Presentado para evaluación: 19 de marzo de 2007

Aceptado para publicación: 15 de enero de 2009

ISMAEL BLANCO, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Barcelona
ismael.blanco@uab.cat

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad, donde dirige como Investigador Principal el proyecto SEJ 2007-67388/CPOL - Redes, participación y políticas de regeneración urbana de centros históricos, del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007. Postdoctoral Research Fellow en la Local Governance Research Unit de la De Montfort University (Reino Unido), con una beca posdoctoral Beatriu de Pinós de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias (AGAUR) de la Generalitat de Cataluña.