

## **GEOGRAFÍAS DE LA GOBERNANZA URBANA: AGENCIA LOCAL Y DIFERENCIAS ENTRE BARRIOS CÉNTRICOS Y PERIFÉRICOS.**

**Marc Parés**

Departamento de Geografía  
Universitat Autònoma de Barcelona  
marc.pares@uab.cat

**Ismael Blanco**

Institut de Govern i Polítiques Pùbliques  
Universitat Autònoma de Barcelona  
ismael.blanco@uab.cat

**Marc Martí-Costa**

Institut de Govern i Polítiques Pùbliques  
Universitat Autònoma de Barcelona  
marc.marti@uab.cat

### **Resumen:**

Las actuales tendencias neoliberales suelen reproducir determinados patrones de intervención urbana. Sin embargo, observamos como las redes de gobernanza implementadas en las políticas de regeneración urbana no siempre tienen las mismas características. La presente comunicación explora la importancia del lugar para entender la adopción de distintos modelos de gobernanza. El estudio se basa en un análisis comparativo de ocho barrios desfavorecidos en los que se ha aplicado un programa de regeneración urbana en el marco de la *Llei de Barris* (Ley de Barrios) de Cataluña. Concluimos que la agencia local, combinada con importantes factores estructurales, es de gran importancia para entender las geografías de la gobernanza urbana. El carácter céntrico o periférico de los barrios ha resultado ser uno de los principales factores explicativos de la diversidad en los modelos de gobernanza urbana.

**Palabras clave:** gobernanza, regeneración urbana, agencia local, barrios desfavorecidos, periferia.

### **Abstract:**

The current neo-liberal trends usually reproduce certain patterns of urban intervention. However, we observe that governance networks implemented in urban regeneration policies do not always have the same characteristics. This paper explores the significance of place when it comes to understand the adoption of different models of governance that. The study is based on a comparative analysis of eight neighborhoods in which an urban regeneration program has been implemented according to the *Llei Barris* (Neighbourhood Law) of Catalonia (Spain). We conclude that the local agency, combined with major structural factors, is of great importance in understanding the geographies of urban governance. The central or peripheral character of the neighbourhoods has emerged as one of the main factors explaining the diversity of urban governance models.

**Keywords:** governance, urban regeneration, local agency, deprived neighbourhoods, suburbs.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las prácticas neoliberales, la globalización y la nueva gestión pública han venido influyendo a las políticas urbanas de todo el mundo durante los últimos treinta años. Diversos autores, partiendo de una concepción hegemónica del neoliberalismo, tienden a asumir que los factores estructurales a nivel mundial (es decir, la influencia de un paradigma ideológico hegemónico) determinan las estrategias y las prácticas locales de gestión urbana (BRENNER y THEODORE, 2002; PECK y TICKEL, 2002; SWYNGEDOUW, 2007; SWYNGEDOUW et al., 2009). Sin embargo, a nuestro entender no se ha prestado suficiente atención a la variabilidad de las estrategias y prácticas urbanas que nos ofrecen los distintos regímenes locales. Esta comunicación pretende cubrir este déficit de análisis, poniendo de relieve cómo las redes de gobernanza urbana varían de un lugar a otro y, en consecuencia, la producción de las políticas urbanas tiene también una destacable variabilidad local.

Sobre la base de la comparación entre ocho estudios de caso en Cataluña, sostenemos que no sólo las presiones globales, sino también factores estructurales locales y la propia agencia local condicionan la producción de las políticas urbanas. Nuestra investigación pone en evidencia las diferencias entre distintas experiencias de un mismo programa de regeneración urbana, la *Llei de barris* (Ley de Barrios), impulsado por el Gobierno de Cataluña entre los años 2004 y 2010. Como veremos, distintos factores explican las diferencias que encontramos tanto en la configuración de las redes de gobernanza urbana como en los contenidos de las políticas de regeneración implementadas en cada uno de los barrios analizados. Sin embargo, hay un elemento que, sin ser el único factor explicativo, resalta por encima de los demás y resulta de especial interés para los estudios de Geografía Urbana: el carácter céntrico o periférico de los barrios.

La comunicación empieza desarrollando la discusión teórica en torno a la variabilidad en las formas de gobernanza urbana. A continuación, se describen las características básicas de los ocho estudios de caso que hemos seleccionado. Por último, se identifican los factores que explican los diferentes modelos de gobernanza urbana adoptadas en cada caso, lo que nos permite mostrar cómo las especificidades de cada lugar (tipo de barrio, tipo de municipio, el capital social y los antecedentes históricos recientes) determinan la forma en que el paradigma de la gobernanza en red ha sido interpretado y desarrollado en las diferentes localidades.

## 2. GOBERNANZA LOCAL, PARTICIPACIÓN E INTEGRALIDAD

Podemos definir la gobernanza como una nueva forma de gobierno en la que los responsables políticos buscan implicar a otros agentes en la elaboración de sus políticas públicas (PARÉS, 2009). Agentes que pueden ser tanto públicos (otros niveles de administración u otros departamentos) como privados (habitualmente actores del mercado y/o de la sociedad civil). Esta aproximación al paso del gobierno a la gobernanza local podría ser acusada de no reconocer que, de hecho, la cooperación entre los diferentes agentes (públicos y privados) para la producción de las políticas urbanas ha existido siempre. Desde la perspectiva de los regímenes urbanos, por ejemplo, la cooperación de los agentes privados y la movilización de recursos privados para la producción de las políticas urbanas se ha interpretado como un fenómeno intrínseco a cualquier sistema liberal (STONE, 1993). Incluso otros enfoques que no se centran específicamente en el ámbito urbano, tales como el enfoque de las *policy*

*networks* o los enfoques neocorporativistas han puesto de manifiesto la naturaleza intrínsecamente relacional del proceso de formulación de políticas públicas (KLIJN, 1997; BLANCO et al., 2011).

Entonces, ¿qué hay de nuevo en el fenómeno de la gobernanza local? Des de nuestro punto de vista, hay esencialmente tres nuevas características. La primera es que la cooperación entre los agentes se entiende como algo que ocurre de manera orgánica, sino como el producto de un proyecto político-ideológico que pretende transformar las formas de gobierno (un proyecto que algunos asocian a la Tercera Vía del Nuevo Laborismo británico y otros lo vinculan a la ideología neoliberal). La segunda característica es que esa transformación de las formas de gobierno está fuertemente asociada con ciertas dinámicas de cambio estructural en el ámbito mundial. Unas dinámicas de cambio que responden a un nuevo escenario de lógica post-fordista (STOKER, 2004). Y la tercera característica es que las prácticas de cooperación se basan en determinadas formas de organización (partenariados, consorcios, foros, etc.), distintas a los modos informales de cooperación que predominaron en el pasado.

La literatura comparada sobre gobernanza urbana ha tendido a hacer hincapié en las diferencias observadas entre los modelos de gobernanza implementados por diferentes países en todo el mundo (DENTERS y ROSE, 2005; GEDDES, 2005), contribuyendo así a la generación de un visión más rica y compleja de las especificidades nacionales en la transición hacia la nueva gobernanza local. Sin embargo, tal y como muestra Geddes, la imagen que surge de este tipo de estudios comparativos es confusa:

*“Clearly, there is a shift taking place towards local governance, but equally clearly this is not taking place at the same pace everywhere. Moreover, no clear patterns of change emerge beyond certain basic factors – much research currently appears to suggest no more than many national specificities”* (GEDDES, 2005: 362).

Y lo que es peor, este tipo de estudio nos obliga a hacer generalizaciones excesivas sobre las características de cada país, sin tener en cuenta la gran diversidad de experiencias que existen dentro de ellos. A nuestro entender, los contextos locales -las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de cada lugar-, así como la capacidad de agencia de los actores locales -gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, empresas locales-, pueden producir formas muy diferentes de gobernanza urbana en diferentes localidades, a pesar de estar condicionados por las mismas circunstancias regionales, nacionales, o globales.

Explorar la variabilidad de los modos de gobernanza a nivel local (e incluso a nivel sub-local) es importante, a nuestro juicio, porque este tipo de análisis puede ilustrarnos sobre la desigual capacidad de los distintos territorios para promover modelos de gobernanza en red más o menos acordes, por ejemplo, con ciertos ideales democráticos. Por otra parte, estudios recientes han demostrado una relación dialéctica entre los modelos de gobierno y los resultados de las políticas de regeneración urbana, reflejando como los casos en los que la participación ciudadana es más intensa tienden a ser aquellos en los que también hay una mayor orientación de las políticas de regeneración hacia el desarrollo social y comunitario (PARÉS et al., 2012). Explorar las geografías de la gobernanza, pues, se convierte en una tarea crucial para entender las diferentes respuestas políticas a los actuales problemas urbanos y así contribuir al debate acerca de los efectos del neoliberalismo en la gobernanza local.

Dos dimensiones, en nuestra opinión, son fundamentales para comprender la variabilidad local en las formas de regeneración urbana. La primera es la "participación ciudadana". Mientras que algunos autores subrayan los riesgos de las redes de gobernanza democrática (SWYNGEDOUW 2005, 2007; SWYNGEDOUW et al.,

2009), otros sostienen que la participación ciudadana es uno de los elementos clave que las nuevas formas de gobernanza podrían introducir para mejorar nuestras democracias (COAFFE y HEALY, 2003; NEWMAN, 2005; RACO, 2003). Tal y como apuntan Lowndes y Sullivan (2004), la relación entre la gobernanza en red y la participación ciudadana no puede darse por sentado. La literatura sobre el "anclaje democrático" de las redes de gobernanza (SORENSEN y TÖRFING, 2005) ha señalado que las diferentes redes pueden tener un desempeño democrático desigual y ha propuesto una serie de criterios para evaluar este aspecto.

La segunda dimensión que entendemos que es importante para la comprensión de la variabilidad de la gobernanza en las políticas de regeneración urbana es la "integralidad". Es decir, el hecho de que las políticas de regeneración comprendan no sólo intervenciones de carácter urbanístico (físicas) para una transformación urbana de lógica económica, sino que también integren la dimensión social, enfatizando el derecho de permanencia en el barrio de sus habitantes y procurando mejorar sus condiciones de vida. La regeneración urbana puede ser tanto una estrategia de transformación de las condiciones físicas y económicas de un lugar que cause un efecto gentrificador (SMITH, 2002) como un proceso de mejora de las condiciones de vida de los residentes, lo que refuerza su derecho a la ciudad. Este último concepto exige una visión integral de la regeneración, pues no se limita a sus aspectos físicos y económicos (REGENERA, 2007).

En base a estas dos dimensiones de análisis, entendemos que es posible concebir formas no-neoliberales de gobernanza urbana, caracterizadas tanto por promover una intensa participación de la ciudadanía en las redes de gobernanza como por adoptar un enfoque integrado de los problemas urbanos. Esta perspectiva implica dar un paso adelante con respecto a las teorías que subrayan la naturaleza dependiente del contexto (BRENNER y THEODORE, 2002) o el carácter variopinto de las distintas formas de neoliberalismo urbano (BRENNER et al., 2010). Ambos enfoques, en nuestra opinión, tienden a descuidar la posibilidad de desarrollar políticas urbanas alternativas o explícitamente opuestas al neoliberalismo. Ambos insisten en presentar el neoliberalismo como un modelo hegemónico, a pesar de reconocer las múltiples formas que puede tomar en diferentes lugares, y etiquetan como "neoliberal" casi cualquier tipo de práctica de gobernanza urbana. La idea del neoliberalismo "*roll-out*" (PECK y TICKEL, 2002) insiste en este tipo de razonamiento, ya que nos lleva a interpretar las prácticas participativas y cualquier medida de inclusión social o desarrollo comunitario como parte del proyecto neoliberal.

Davies ha sugerido recientemente un enfoque gramsciano para explorar la gran variedad que existe en las redes de gobernanza urbana (DAVIES, 2011), lo que puede ser de gran ayuda para analizar no sólo las principales características de las diferentes redes, sino también las condiciones en las que se toman los diferentes tipos de acuerdos. Nuestro análisis de la Ley de Barrios de Cataluña tendrá como objetivo poner a prueba la plausibilidad de las formas no-neoliberales de gobernanza urbana, investigando sobre aquellos factores que favorecen su desarrollo.

### 3. LOS ESTUDIOS DE CASO

A través del programa de la Ley de Barrios el Gobierno de Cataluña financiaba proyectos de regeneración en barrios desfavorecidos a petición de los Ayuntamientos. Aunque las bases del programa fijaban una serie de requisitos sustantivos y operativos que todos los proyectos debían cumplir, la ejecución de los mismos correspondía

integralmente a los Ayuntamientos que, además, debían asumir también entre el 10% y el 25% de los gastos de ejecución.

Esta investigación se ha llevado a cabo a partir de un análisis cualitativo comparando ocho barrios que recibieron financiamiento en las dos primeras convocatorias de la Ley de Barrios (años 2004 y 2005). Se escogieron estas dos convocatorias porque eran las que tenían un nivel de ejecución suficiente como para poder extraer conclusiones significativas.

Se utilizaron los siguientes métodos de recopilación de datos para cada uno de los barrios seleccionados: a) análisis documental de los proyectos de mejora de barrios, los informes de los comités de seguimiento, los informes sobre los procesos de participación y otros informes relacionados con el proyecto, b) 61 entrevistas semi-estructuradas con políticos, expertos y otras personas vinculadas a los estudios de caso y c) la observación directa, siempre que fue posible, de las sesiones participativas.

Los criterios de selección para los estudios de caso fueron los siguientes: a) las características del municipio, especialmente a la población, diferenciando entre los municipios grandes (más de 50.000 habitantes) y pequeñas, y b) las características del barrio, diferenciando entre los barrios céntricos y los periféricos.

Nuestra investigación pretendía analizar cómo los factores de carácter local, y más concretamente el tipo de barrio (céntrico o periférico), determinan la conformación de diferentes modelos de gobernanza urbana en las políticas de regeneración. Por lo tanto, la muestra de estudios de caso tenía que garantizar suficiente diversidad en las características históricas y geográficas de los barrios seleccionados. Mediante la combinación de los criterios antes mencionados, se logró la variabilidad deseada. En el siguiente cuadro se detallan los barrios seleccionados y sus principales características sociodemográficas.

*Cuadro 1. Estudios de caso*

Municipio	Barrio	Población	Tipología	Inmigración	Desempleo	Grupos vulnerables
Barcelona (grande)	Sta. Caterina - St. Pere	15.008	Céntrico	27%	12,7%	Inmigrantes Gente mayor
Lleida (grande)	La Mariola	10.800	Periférico	7,9%	15%	Gitanos Gente mayor
Manlleu (pequeño)	L'Erm	3.324	Periférico	4,7%	16%	Inmigrantes
Olot (pequeño)	Centro histórico	1.832	Céntrico	28,9%	15,3%	Inmigrantes
Ripoll (pequeño)	Barri Vell	1.335	Céntrico	9%	8,4%	Gente mayor
Santa Perpètua (pequeño)	Can Folguera	6.900	Periférico	21	23,1%	Inmigrantes Gitanos
Tarragona (grande)	Campclar	8.550	Periférico	---	12,7%	Gitanos
Terrassa (grande)	Distrito II	19.798	Periférico	30%	12,8%	Inmigrantes Gitanos

Fuente: elaboración propia

#### **4. EL LUGAR IMPORTA: DISTINTOS MODELOS DE GOBERNANZA**

Partiendo del análisis comparativo entre los ocho casos arriba mencionados mostramos a continuación cuatro factores locales que nos ayudan a entender la configuración de modelos específicos de gobernanza urbana. El carácter céntrico o periférico del barrio aparece como el principal elemento explicativo. Sin embargo, este no es el único factor, aunque es cierto que algunos de los otros factores que presentamos pueden guardar cierta relación con el carácter céntrico o periférico del barrio. Así, para comprender bien la producción diferenciada de modelos de gobernanza urbana hay que tener en cuenta, además del carácter céntrico o periférico del barrio, otros elementos como el tamaño del municipio, el capital social del barrio, su trayectoria en políticas de regeneración urbana o la existencia de conflictos previos.

Como veremos, es la interacción entre los factores estructurales de cada barrio –sus características históricas y geográficas- y la agencia local del mismo lo que determina el modelo de gobernanza urbana finalmente adoptado en cada caso.

##### **4.1. Tipo de Barrio: centro vs periferia.**

La primera dimensión a considerar es la diferencia entre los barrios céntricos y los periféricos, entendiendo como "centro" los centros históricos pre-industriales, y como "periferia" los barrios construidos como resultado de la expansión urbana de los años 1950 y 1960.

Los centros históricos analizados comparten un conjunto de características que los diferencia de los otros casos: son zonas densamente pobladas con viviendas antiguas y numerosas deficiencias tanto estructurales (mal estado de conservación de las fachadas, degradación de los elementos comunitarios, elevado número de edificios vacíos y alta presencia de edificios en ruinas - especialmente significativos en el caso de Olot) como en infraestructuras básicas (agua potable, instalaciones eléctricas de baja tensión, etc). La mayoría de las propiedades de estos barrios son de alquiler, con inquilinos de edad de renta baja y con un predominio de propietarios ausentes que no han atendido adecuadamente sus edificios. La composición socio-demográfica de estos barrios también sigue algunos patrones comunes: mayores niveles de envejecimiento y super-envejecimiento de la población local y alta tasa de población inmigrante (28,9% en Olot y el 27% en Barcelona), que tienden a concentrarse en estas áreas debido a la accesibilidad a la vivienda. En lo que respecta a la actividad económica, se trata de áreas en las que, históricamente, la actividad comercial ha predominado: pequeñas empresas familiares combinadas con pequeños talleres. Actualmente hay una caída en la actividad, con lo que o bien ha habido un incremento de los locales vacíos (33,9% en el Centro Histórico de Olot) o bien se han sustituido los locales históricos del barrio por nuevas actividades orientadas bien a la población inmigrante o bien a la nueva ciudadanía aburguesada (Sta. Caterina - St. Pere en Barcelona).

Los barrios periféricos, por el contrario, tienden a ser barrios construidos bajo el franquismo para resolver la falta de vivienda causada por el crecimiento migratorio que experimentaron muchas ciudades catalanas durante los años 1950 y 1960. Aunque en la mayoría de los casos existe una amplia gama de tipos de vivienda, la presencia de bloques de pisos (algunos de ellos en un mal estado de conservación), la ausencia de ascensores y la falta de mantenimiento son características comunes en todos ellos. Estos barrios, además, heredan los problemas derivados de la planificación urbanística anterior: uso exclusivamente residencial, falta de instalaciones para la comunidad y deficiencias en la accesibilidad. La mayoría de las viviendas son de propiedad privada,

aunque las instituciones públicas jugaron un papel importante en la construcción de estos barrios. La composición socio-demográfica tiende a ser más homogénea que en los barrios céntricos y la clase trabajadora no cualificadas es predominante. En muchos casos el tipo de construcción no estaba pensado para albergar locales comerciales en la planta baja, con lo que el comercio de estos barrios suele ser bastante débil. Los barrios periféricos, además, se vieron seriamente afectados por el proceso de desindustrialización de la década de 1980, y aunque los sectores de la construcción y de los servicios absorbieron buena parte de la población desempleada durante los años 1990 y principios de los 2000, los niveles de desempleo siempre han sido superiores a los de los barrios céntricos.

Analizando las políticas de regeneración de los ocho casos de estudio observamos que el objetivo fundamental de los barrios céntricos es volver a su carácter de áreas centrales y llegar a ser atractivos, con lo que los programas de regeneración se han orientado claramente al consumo y a las clases medias. En cambio, en los casos de la periferia se identifica una mayor tendencia a orientar la política de regeneración hacia la cohesión social. Esto podría explicarse porque en todos los casos de estudio de la periferia, a diferencia de las áreas céntricas, los gobiernos locales no han concebido los barrios como áreas estratégicas para sus ciudades. En consecuencia, las políticas urbanas en estas áreas han sido menos especulativas y las tendencias de gentrificación han sido prácticamente inexistentes.

El contenido de los proyectos de regeneración de ambos tipos de zonas, pues, son muy diferentes: más integralidad y mayor énfasis en los aspectos socio-comunitarios en las periferias; menos integralidad y mayor énfasis en los aspectos físicos y económicos en los barrios céntricos.

También podemos ver que, con la excepción de Sta. Caterina - St. Pere en Barcelona, la participación de la ciudadanía en los planes de los barrios céntricos tiende a ser menor que en las zonas periféricas. Como veremos en las secciones siguientes, el tipo de capital social y también la ausencia de conflictos previos en Olot y Ripoll, podría explicar su menor grado participación ciudadana. Por el contrario, el capital social tipo *bridging*, entre otros factores, podría explicar el mayor nivel de participación ciudadana que encontramos en algunas zonas periféricas como las de Manlleu, Terrassa o Santa Perpètua.

#### **4.2. La administración municipal y el tamaño del municipio.**

Otro factor diferenciador que hemos identificado es el tamaño del municipio. En términos de participación, los municipios más pequeños tienden a desarrollar prácticas más informales de participación, ya que hay menos distancia entre la administración y la ciudadanía - una circunstancia que se ve en los casos del Centro Histórico de Olot y el Barri Vell de Ripoll. Este hecho, que no puede ser considerado negativo *per se*, puede, sin embargo, generar algunos efectos de distorsión en la participación, ya que la informalidad favorece la cooperación bilateral y, al mismo tiempo, genera situaciones de desigualdad en las relaciones entre la administración y los diferentes agentes.

Otro factor observado en los municipios más pequeños es la falta de recursos del gobierno local, hecho que intensifica la necesidad de buscar otras fuentes de financiación. Este factor explica por qué hay una mayor densidad de instituciones públicas en las redes de gobernanza de los municipios más pequeños (Olot, Ripoll, Manlleu, Santa Perpètua) que en las de los más grandes (Barcelona y Terrassa). Nuestro análisis revela que cuando mayor es la densidad de instituciones públicas en la red, menor es el espacio dedicado a la participación de la comunidad.

En los municipios más grandes, por otro lado, existe una tendencia a establecer programas de participación más estructurados, aunque a veces estos corren el riesgo de ser excesivamente técnicos y profesionalizados. Otro de los problemas que identificamos es la superposición de órganos de participación, que pueden llegar a generar un efecto de desestructuración de la participación, tal y como pudimos observar claramente en el caso de La Mariola, en Lleida.

#### **4.3. Tipología de capital social predominante en el barrio.**

Como ya hemos apuntado anteriormente, el tipo de relaciones sociales y las normas de confianza y reciprocidad de los barrios son también fundamentales para entender las estructuras de gobernanza implementadas en un lugar u otro. Encontramos en los casos estudiados diferentes formas de capital social: *bonding*, *bridging* y *linking* (PUTNAM, 1993; TAYLOR, 2003; GILCHRIST, 2004).

El capital social de tipo *bonding* tiende a desarrollarse en los barrios con identidades fuertes y con un tejido social tradicional y homogéneo. Este es el caso de los centros históricos de Olot y Ripoll, donde las asociaciones de comerciantes y las asociaciones de vecinos predominan sobre cualquier otro tipo de organización social. Lo mismo ocurre en La Mariola (Lleida), donde nos encontramos con una comunidad gitana dominante, con una fuerte identidad étnica. Las formas de participación observadas en este tipo de casos tienden a basarse en la confianza y la lealtad entre los miembros del grupo social dominante. La comunicación del Ayuntamiento con las asociaciones tiende a ser de carácter bilateral y se suele realizar a través de canales informales. En los tres casos, los órganos formales de participación tienden a ser escasos y marginales.

El capital social de tipo *bridging* tiende a desarrollarse en zonas con un tejido diversificado de asociadas y donde hay grupos sociales heterogéneos, como sucede en los barrios multiculturales. Hemos observado este tipo de capital social en el Distrito II de Terrassa, en el barrio de L'Erm de Manlleu y en Can Folguera (Santa Perpètua). En estos casos, el compromiso público tiende a ser más estructurado, ya que los mecanismos participativos se ven a menudo como un dispositivo importante para la prevención y la resolución de conflictos.

Por último, el capital social de tipo *linking* es predominante en los barrios donde la intervención de la administración ha dado lugar a una reproducción de las relaciones de poder con una tejido asociativo fuertemente segmentado, lo que puede generar situaciones de clientelismo o de conflicto entre las organizaciones sociales. Este es el caso de Sta. Caterina – St. Pere en Barcelona y de Campclar en Tarragona.

#### **4.4. Trayectoria: programas anteriores y conflictos previos.**

Finalmente, hemos detectado que la trayectoria del barrio previa a la implementación del programa de regeneración analizado es de gran relevancia para entender cómo este se ha configurado.

En primer lugar, vemos como en los casos de Sta. Caterina - St. Pere en Barcelona y el Centro Histórico de Olot, los programas de regeneración se conciben como una continuidad de anteriores proyectos urbanos, con una fuerte orientación hacia los aspectos físicos de la regeneración. Así, la baja integralidad de estos casos podría interpretarse como consecuencia de la adopción de una lógica continuista.

Y, en segundo lugar, observamos que las luchas políticas del pasado son cruciales para entender los modelos participativos adoptados en cada caso. De los ocho casos estudiados hay tres en los que ha habido importantes conflictos previos. En los casos del

Distrito II de Terrassa y L'Erm de Manlleu, los conflictos habían causado un enfrentamiento entre parte de la población local y grupos de recién llegados, mientras que en el caso de Sta. Caterina - St. Pere (Barcelona) el conflicto había causado un enfrentamiento entre una parte del tejido de la comunidad del barrio y el gobierno municipal. En los tres casos, la participación en la ejecución del programa de regeneración fue alta, y en dos de los casos (Manlleu y Barcelona), la capacidad de influencia de la ciudadanía en la política de regeneración fue significativa. La participación ciudadana, pues, tiende a ser de mayor intensidad cuando han existido conflictos previos, pues las estructuras participativas son percibidas por los gobiernos locales como una forma de reducir la posibilidad de que emergan nuevos conflictos. Del mismo modo, la existencia de conflictos previos y movilizaciones pone mayor presión sobre los gobiernos locales para que estos tengan en cuenta la voz de la ciudadanía.

## 5. CONCLUSIONES

Como resultado de esta investigación podemos afirmar que las características histórico-geográficas del lugar nos permiten entender el desarrollo de diferentes modelos de gobernanza -con diferentes grados de la integralidad y la participación- que, a su vez, producen distintas políticas de regeneración urbana. Nuestro análisis revela que los barrios en los que se desarrollan redes más integrales y más participativas de gobierno son los barrios periféricos, con un tipo de capital social *bridging* y donde ha habido conflictos previos. Los barrios con menores niveles de participación y integralidad en las políticas de regeneración urbana, en cambio, son los barrios céntricos en los que predomina el capital social *bonding* y donde hay una ausencia de conflictos previos.

Nuestro análisis pone de manifiesto la importancia de la dimensión local para comprender las geografías de la gobernanza. Algunos de los factores que hemos identificado, tales como el tipo de barrio o el tamaño de los municipios, son claramente estructurales. En este sentido, hemos observado que los planes de regeneración más participativos e integrales tienden a desarrollarse en los barrios periféricos y no en los centros históricos. En otras palabras, nuestra investigación indica que cuando menor es la jerarquía urbana de un barrio (menor es su centralidad), mayores son las oportunidades que este barrio tiene para el desarrollo integral de procesos de transformación urbana altamente participativos.

Sin embargo, hemos encontrado otros factores que ofrecen también oportunidades para la agencia local en favor de una gobernanza urbana contraria al modelo neoliberal dominante. El capital social, las políticas anteriores y la existencia de conflictos previos son, todos ellos, elementos que están sujetos a la acción de los actores locales.

Sin negar la importancia de la economía mundial y el hecho de que los problemas que esta crea pueden ser demasiado grandes para ser resueltos a través de la agencia local (MCCULLOUGH, 2002, p.418, citado en TAYLOR, 2003), entendemos que estas oportunidades para la participación y la integralidad que se abren en determinados contextos locales pueden inducir a ciertas prácticas de regeneración urbana que, efectivamente, representen un intento más o menos exitoso para contrarrestar la hegemonía neoliberal.

Ciertamente, cualquier práctica de regeneración de carácter comunitario se encontrará con un montón de dificultades. Aun así, investigaciones científicas como la que hemos expuesto pueden contribuir a aclarar los distintos enfoques teórico-normativos de las políticas de regeneración urbana y, al mismo tiempo, definir los criterios de análisis a través de los cuales podemos determinar la alineación de este tipo

de prácticas dentro o fuera del paradigma neoliberal. En este sentido, en el presente trabajo hemos sugerido que la intensidad y la calidad de la participación pública en las redes de gobernanza urbana, así como el enfoque integral de los problemas de los barrios desfavorecidos, nos proporcionan un punto de referencia a través del cual poner a prueba empíricamente la presencia de los principios neoliberales en el prácticas específicas de regeneración urbana.

## REFERENCIAS

- BLANCO, I.; LOWNDES, V. y PRATCHETT, L. (2011): "Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity", *Political Studies Review*, n. 9 (3), p. 297-308.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002): "From the 'new localism' to the spaces of neoliberalism", en BRENNER, N. y THEODORE, N. (eds.) *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, p. v-xi.
- BRENNER, N.; PECK, J. y THEODORE, N. (2010): "Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways", *Global Networks*, n. 10 (2), p. 182-222.
- COAFFE, J. y HEALEY, P. (2003): "My voice: my place: tracking transformations in urban governance", *Urban Studies*, n. 40(10), p. 1979-1999.
- DAVIES, J. (2011): Challenging governance theory. From networks to hegemony, Bristol, The Policy Press.
- DENTERS, B. y ROSE, L. (eds.) (2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, New York, MacMillan.
- GEDDES, M. (2005): "Neoliberalism and local governance. Cross-national perspectives and speculations", *Policy Studies*, n. 23 (3-4), p. 359-377.
- GILCHRIST, A. (2004): *The well-connected community. A networking approach to community development*, Bristol, The Policy Press.
- LOWNDES V. y SULLIVAN, H. (2004): "Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bycycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?", *Local Government Studies*, n. 30, p. 51-73.
- NEWMAN, J. (2005): "Participative governance and the remaking of the public sphere", en NEWMAN, J. (ed.) *Remaking Governance: Policy, Politics and the Public Sphere*, Bristol, The Policy Press, p. 119-138.
- PARÉS, M. (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Editorial Ariel.
- PARÉS, M.; BONET, J. y MARTÍ M. (2012): "Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain)", *Urban Affairs Review*, n. 42(2), p. 238-271.
- PECK, J. y TICKEL, A. (2002): "Neoliberalizing Space", en BRENNER, N. y THEODORE, N. (eds.) *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, p. v-xi.
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RACO, M. (2003): "Governmentality, subject-building and the discourses and practices of devolution in the UK", *Transactions of the Institute for British Geography*, n. 28(1), p. 75-95.

REGENERERA (2007): Urban regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Final report, en: <[http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/FinalReports/REGENERERA\\_Final\\_Report.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/FinalReports/REGENERERA_Final_Report.pdf)>

SMITH, N. (2002): "New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy", en BRENNER, N. y THEODORE, N. (eds.) Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe, Oxford, Blackwell, p. v-xi.

SORENSEN, E. y TORFING, J. (2005): "The Democratic Anchorage of Governance Networks", Scandinavian Political Studies, n. 28, p. 195- 218.

STOKER, G. (2004): Transforming local governance. From Thatcherism to New Labour, New York, Palgrave.

STONE, C. (1993): "Urban Regime Analysis and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach", Journal of Urban Affairs, n. 15, p. 1-28.

SWYNGEDOUW, E. (2005) "Governance innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-State". Urban Studies, n. 42 (11), p. 1991-2006.

SWYNGEDOUW, E. (2007): "The Post-Political City", en BAVO (eds.) Urban Politics Now. Re-imaging democracy in the neoliberal city, Rotterdam, NAI Publishers, p. 58-77.

SWYNGEDOUW, E. (2009): "Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-state: the Janus-face of Social Innovation", en: Hillier, J.; Moulaert, F. y Vicari, S. (eds.) Social Innovation and Territorial Development, London, Ashgate, p. 63-80.

TAYLOR, M (2003): Public Policy in the Community, London, Palgrave.