

POLÍTICAS URBANAS DE INCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL. LA EXPERIENCIA DE BARCELONA*

*Ismael Blanco***

INDICE

INTRODUCCIÓN

EXCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL URBANA EN EUROPA

Barrios históricos
Polígonos de vivienda pública
Barrios de auto-construcción

TENDENCIAS DE INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL

Focalización territorial
Agendas multi-dimensionales
Enfoque estratégico
Liderazgo local
Redes plurales

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL URBANA EN BARCELONA: LOS CASOS DEL RAVAL Y DE LA TRINITAT NOVA

Procesos de exclusión socio-espacial en el Raval y en la Trinitat Nova
Políticas de regeneración urbana en el Raval y el Plan de Desarrollo Comunitario de la Trinitat Nova
Focalización territorial
Agendas multi-dimensionales
Enfoque estratégico
Liderazgo local
Redes plurales
Diferencias entre las PRUR y el PCTN
Inserciones desiguales en la agenda pública
Prioridades en las agendas diferentes
Modelos operativos discrepantes

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

* Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre de 2005, Santiago de Chile. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor asociado de Ciencia Política en la misma universidad. Investigador y coordinador del Área de Investigación sobre Exclusión Social del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Dirección de correo electrónico: ismael.blanco@uab.es

INTRODUCCIÓN

Las desigualdades sociales y su reflejo en la distribución de funciones y de colectivos en el territorio urbano no es un fenómeno nuevo. Más bien, se trata de un fenómeno intrínseco al proceso de urbanización del capitalismo. Adam Smith ya hizo referencia a la crítica situación de los trabajadores del campo que tenían dificultades para encontrar trabajo en la industria por el simple hecho que no tenían ni la ropa ni el calzado necesario para adaptarse al entorno urbano. Tocqueville fue uno de los primeros pensadores que advirtió de los riesgos de concentración de nuevas y de dramáticas formas de pobreza en el ámbito urbano ligadas al proceso de industrialización. La famosa descripción que realizó Engels en 1892 sobre la ciudad de Manchester y, más concretamente, sobre las precarias condiciones de vida en los barrios obreros evoca con claridad el problema de la segregación social y territorial de la nueva clase trabajadora en el espacio de las ciudades industriales. Así, desde sus orígenes, una de las grandes preocupaciones de la teoría social urbana ha sido analizar las pautas de desigualdad y de segregación socio-espacial en las ciudades capitalistas.

Sin embargo, a lo largo de los últimos años podemos detectar un interés renovado por el fenómeno de las áreas urbanas en crisis. En el ámbito académico, los trabajos innumerablemente citados de autores como Wilson, Wacquant o Sassen son una buena muestra de ello. En el ámbito político, abundan los informes, los libros blancos, los bancos de buenas prácticas, los planes de actuación... Parece generalizarse un cierto consenso alrededor de dos ideas básicas: primero, los procesos de transformación del capitalismo en el contexto de la globalización han intensificado las desigualdades socio-espaciales urbanas y han transformado su naturaleza (Sassen, 1991; Fainstein et al, 1992; Musterd y Ostendorf, 1998; Marcuse y Van Kempen, 2000); segundo, ante las realidades emergentes de segregación socio-espacial urbana, se necesitan nuevos enfoques y nuevos instrumentos de política pública que nos permitan abordar el problema (Geddes y Benington, 2002; Hutchinson, 2000; Couch, Fraser y Percy, 2003).

Este trabajo se centra, precisamente, en la discusión alrededor de los enfoques y de los instrumentos de política pública para la regeneración de los barrios urbanos en crisis, partiendo de una perspectiva básicamente europea. Se pretende subrayar la existencia de concepciones alternativas desde las cuales intervenir en este tipo de barrios, a pesar de que los conceptos que orientan las políticas públicas puedan resultar parecidos o incluso coincidentes. Para ello, se tomará como referencia las políticas de regeneración urbana desarrolladas en dos barrios de Barcelona, Raval y Trinitat Nova, dos espacios de una misma ciudad que han suscitado el desarrollo de programas intensivos de regeneración, como veremos, con características significativamente diferenciadas.

Se empezará el trabajo haciendo un breve repaso de los conceptos que hoy, de forma generalizada, impregnan las políticas de regeneración urbana en Europa. En segundo lugar, se expondrán las características básicas de las políticas de regeneración en el Raval y la Trinitat Nova, observando hasta qué punto esos conceptos generales se proyectan sobre estos dos casos en concreto. Por último, se hará un análisis comparativo de estos dos casos que nos permitirá identificar las diferencias entre ellos. Se terminará con un apartado de síntesis y conclusiones donde se insistirá en las implicaciones teóricas, empíricas y normativas del trabajo.

EXCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL URBANA EN EUROPA

Durante los años 70s, en muchos países de la Unión Europea se había asumido que la pobreza había sido reducida a un "estado residual de acontecimientos que desaparecería con el progreso y el crecimiento" (Comisión Europea, 1992, p.7). Sin embargo, esta perspectiva se vería pronto desbordada por el crecimiento intenso de la pobreza y del desempleo en las dos décadas siguientes (Atkinson y Davoudi, 2000). Por ejemplo, la propia Comisión Europea estimaba que, a mediados de los años 80, cerca de cincuenta millones de personas en la Unión Europea estaban viviendo bajo el umbral de la pobreza y que, en 1992, 14 millones de personas estaban desempleadas (Comisión Europea, 1992, p.3). A finales de 1998, había 16'5 millones de personas

desempleadas, un poco por debajo del 10% de la población activa. De estos, se calculaba que el 5% de la población activa eran desempleados de larga duración en 1997. Por otra parte, la tasa de desempleo entre los jóvenes menores de 25 años era superior al 20% (ESDP, 1999, citado en Atkinson y Davoudi, 2000, p.429). Que las desigualdades sociales en el contexto europeo han ido en aumento durante las últimas décadas y que la pobreza ha crecido significativamente en este periodo, por lo tanto, son hechos difícilmente rebatibles. ¿Cuáles son sus causas? La Comisión Europea entiende que el crecimiento de 'nuevas formas de pobreza y de marginalización' emergen:

“en primer lugar...de la crisis económica, en particular el aumento del desempleo y la inseguridad con relación a las condiciones laborales; luego de otros factores persistentes o en desarrollo como resultado de las profundas transformaciones económicas, tecnológicas y sociales que caracterizan la evolución de la sociedad industrial” (Comisión Europea, 1992, p.7).

Junto con esto, tanto en el ámbito académico como político se empieza a reconocer la necesidad de repensar la estructura y la dinámica de las desigualdades sociales en esta “nueva época”. Tal y como afirman Tsakaglou i Papadopoulos (2002, p.211), “desde finales de 1980s, el término ‘pobreza’ ha sido gradualmente substituido por el término ‘exclusión social’ en el discurso político de varios países europeos”. A grandes rasgos, la perspectiva de la exclusión social implica una doble innovación respecto a la perspectiva tradicional de la pobreza (Room, 1995; Percy-Smith, 2000; Arriba, 2002; Brugué et al, 2002; Hills et al, 2003): primero, supone reconocer el carácter multi-dimensional de las situaciones de desventaja social, insistiendo en que este tipo de situaciones ya no puede leerse, en exclusiva, a partir de la falta de recursos económicos, sino que requiere entender la acumulación de factores (laborales, educativos, sanitarios, relacionales...) que llevan a las personas y a los colectivos a perder sus vínculos de integración social; segundo, supone reconocer el carácter dinámico de esos procesos de fractura social, enfatizando en la ampliación de los riesgos y vulnerabilidades sociales hacia sectores sociales de clase media que pueden haber vivido, durante mucho tiempo, en un contexto de elevada seguridad.

Las grandes ciudades se han convertido en el espacio en donde las realidades emergentes de exclusión social se han mostrado con más fuerza. Existen razones de peso para que esto sea así. Wilson (1987), por ejemplo, sostiene que el declive de las actividades manufactureras tradicionales, especialmente intenso en los grandes núcleos urbanos, ha conllevado un proceso de descalificación profesional de amplios segmentos de la población que, además, al haber quedado confinados en estos espacios urbanos, también quedan físicamente lejos de las áreas donde aún existen oportunidades de trabajo donde podrían encajar. Sassen (1991) apunta, además, que las grandes ciudades tienen mayor capacidad de atracción de inmigración, lo cual tiende a incrementar en ellas los niveles de desigualdad social y a ampliar los márgenes de vulnerabilidad. Finalmente, Young (2000: 208) señala que el entorno urbano favorece la indiferencia ante las situaciones de carencia que experimentan determinados colectivos sociales, colectivos que acaban sufriendo la invisibilidad y el aislamiento frente a la mayoría de la población.

Asimismo, la literatura tiende a coincidir que estos procesos de exclusión social urbana se concentran territorialmente en determinados barrios de las ciudades (Fainstein et al 1992; Sibley, 1995; Musterd y Ostendorf, 1998; Keestelot, 2003), barrios que sufren procesos de multidegradación, descolgados de las dinámicas de crecimiento y de bienestar que se pueden producir en su entorno urbano más inmediato. Más concretamente, en Europa se identifican tres tipos de áreas urbanas que se muestran altamente vulnerables a este tipo de procesos de exclusión socio-espacial:

Barrios históricos

Localizados normalmente en los centros urbanos, experimentan procesos de multidegradación, pero a lo largo de su historia han sufrido, en positivo y en negativo, los procesos de

gentrificación y suburbanización de las ciudades. Las políticas de regeneración de este tipo de barrios recientemente aplicadas en muchas ciudades europeas habrían conducido a estos barrios a situaciones diversas: algunas políticas basadas más o menos implícitamente en la noción de la 'limpieza' (slum clearance) habrían provocado la expulsión de la población pobre y la progresiva ocupación de estos barrios por parte de los estratos medios y altos de la sociedad; en muchos otros casos, sin embargo, se ha tratado de combinar: a) la recuperación de estos centros históricos por parte de los 'usuarios' (consumidores de turismo y de bienes culturales y comerciales), b) favorecer el establecimiento de nuevos colectivos sociales (muy especialmente jóvenes de clase media y alta y, muchas veces sin pretenderlo, nuevos inmigrantes), y c) garantizar la permanencia de la población tradicionalmente residente en estos barrios (Couch, Fraser y Percy, 2003). Por todo ello, estos barrios acostumbran a reflejar con claridad las tendencias "dramáticas" (Keestelot, 2003) de las ciudades europeas, en tanto que conviven en este mismo espacio urbano colectivos sociales muy diversos y desiguales entre sí, que pueden tener intereses en conflicto sobre la configuración económica, urbanística y social de los centros históricos.

Polígonos de vivienda pública

Barrios cuya construcción fue planificada por las autoridades públicas para absorber el fuerte crecimiento de la población en ciudades en expansión económica e industrial, principalmente durante los años 50s y 60s. El grueso de la población de estos barrios acostumbra a ser inmigración del propio país que protagonizó el movimiento migratorio campo-ciudad durante este periodo. Estos barrios fueron construidos en España de forma marcadamente caótica, bajo una fuerte presión demográfica, y con poca atención a la calidad de su trama urbana y habitacional. A pesar de las mejoras urbanísticas impulsadas en muchos de estos barrios durante la etapa democrática, estos barrios han padecido en los últimos años graves problemas de degradación social, de desarticulación de su tejido asociativo y sus redes comunitarias y de deterioro del parque de viviendas. Las políticas sociales tradicionales se han visto desbordadas en estos espacios por la multiplicación de problemáticas diversas (envejecimiento, huída de los jóvenes más formados, problemas de inserción laboral, fracaso escolar, drogodependencias, criminalidad...). Problemáticas que han convertido estos espacios en nichos de degradación y decadencia. De nuevo en términos de Keestelot (2003), se trata de barrios expresivos de las tendencias "topológicas" de las ciudades europeas. Tendencias que frecuentemente se han visto agravadas por el lugar periférico que han ocupado estos barrios en las agendas públicas urbanas.

Barrios de auto-construcción

Estos barrios fueron construidos, fundamentalmente, en el mismo periodo histórico que los anteriores. La diferencia básica con los polígonos de vivienda pública radica en que estos barrios fueron construidos sin ningún tipo de planificación previa, bajo el impulso constructor de algunos colectivos sociales que no encontraron espacio en el parque de viviendas en construcción ni en la trama habitacional pre-existente. Con el tiempo, la mayor parte de estos barrios fueron desapareciendo a medida que la población residente encontró oportunidades de vivienda en otros lugares. No obstante, algunos de ellos han permanecido hasta la actualidad. El paro, el fracaso escolar, las problemáticas socio-sanitarias, el aislamiento de las personas, la desestructuración del tejido asociativo, la criminalidad... han golpeado con más fuerza que en ningún otro lugar a estos barrios. Las necesidades urbanísticas y sociales en estos espacios adquieren un carácter dramático y las administraciones públicas se muestran en muchos casos impotentes para abordar, desde las concepciones y los instrumentos tradicionales, las problemáticas que presentan. Hasta el punto que en algunos casos se ha optado por su erradicación, entendiendo que presentaban problemáticas insuperables y que la mejor solución era realojar a sus residentes en otras zonas de la ciudad.

TENDENCIAS DE INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL

Tal y como se ha apuntado más arriba, en los últimos años se han multiplicado en Europa las actuaciones públicas para el abordaje de las problemáticas de los barrios en crisis. Los programas URBAN impulsados por la Comisión Europea, el Single Regeneration Budget británico, la Politique de la Ville Francesa, programas similares en Bélgica, en Holanda, en los países nórdicos, en España... dan cuenta de ello (OCDE, 1998). Todos estos programas coinciden en el hecho de basarse en una serie de principios de política pública con vocación innovadora respecto a las formas tradicionales de gobernanza urbana. Haciendo un repaso general de numerosos análisis sobre esta temática, podríamos resaltar los siguientes¹:

Focalización territorial

Todos ellos comparten el hecho de focalizarse territorialmente en determinadas áreas urbanas en crisis, normalmente barrios, pero también niveles territoriales más amplios. En todo caso, parten de la convicción que las políticas urbanas deben reconocer las especificidades territoriales de las problemáticas sociales y, por lo tanto, diferenciarse en función de los territorios a los cuales afectan. Planteado de otra forma, los enfoques universalistas tienden a homogeneizar el tratamiento de los problemas y corren el riesgo de la indiferencia ante la diversidad de situaciones territoriales (Hutchinson, 2000). Estos programas no sólo destinan montes de recursos específicos para estos territorios, sino que tratan, también, de adaptar las agendas y las formas de desarrollar las políticas urbanas a las especificidades de los territorios de referencia.

Agendas multi-dimensionales

La mayoría de ellos comparten, también, el hecho de articularse sobre agendas que comprenden ámbitos de actuación diversos. Partiendo del reconocimiento que las problemáticas de estas áreas urbanas son multi-dimensionales, acostumbran a incluir en los planes de actuación acciones que afectan a la transformación urbanística, medio-ambiental, socio-económica, socio-cultural... de los territorios de referencia. En lo operativo, esta perspectiva acostumbra a reflejarse en la constitución de mecanismos de coordinación inter-sectorial entre organizaciones que, tradicionalmente, habían operado por separado, desde las clásicas especializaciones sectoriales del modelo burocrático.

Enfoque estratégico

Su razón de ser descansa en la voluntad de generar procesos de transformación del territorio, partiendo de un enfoque que combine diagnóstico y prospectiva, actuaciones concretas y planes estratégicos de cambio. Se trata, por lo tanto, de ir abandonando los enfoques reactivos y asistencialistas tradicionales para fortalecer la capacidad de anticipación de los problemas y la perspectiva de transformación en el medio y largo plazo.

Liderazgo local

A pesar que muchos de los programas concretos de actuación en las áreas urbanas en crisis parten de marcos de política pública definidos por instituciones regionales, estatales o incluso supra-estatales, la mayoría de ellos conceden un gran protagonismo a los actores más apegados al territorio. En el plano institucional, los Ayuntamientos y sus órganos de descentralización acostumbran a jugar un papel de liderazgo en la formulación de las políticas, lejos de ningún esquema de subordinación ejecutiva a niveles superiores de gobierno. Asimismo, los técnicos y profesionales, las asociaciones, los agentes que habitan o que operan en el territorio acostumbran a participar activamente en la formulación y en la implementación de estos programas.

¹ Veáse, por ejemplo, Kearns i Forrest, 2000; Atkinson, 2000; Percy-Smith, 2000; Geddes y Benington, 2002; Couch et al, 2003).

Redes plurales

Por tanto, estos programas acostumbran a articularse a partir de las interacciones entre múltiples actores de naturaleza diversa: administraciones a distintos niveles, representantes políticos y técnicos y profesionales ligados al territorio, entidades privadas y asociaciones ciudadanas, vecinos y voluntarios... Actores que acaban elaborando conjuntamente diagnósticos de las problemáticas, negociando prioridades, corresponsabilizándose en la implementación de actuaciones, aportando recursos de naturaleza diversa para el buen funcionamiento de estas políticas.

Todos estos principios, tal y como se apuntaba más arriba, reflejan la voluntad de innovación en los enfoques y en los instrumentos de política pública que acostumbran a caracterizar los programas de actuación en los barrios en crisis. Reflejan, en definitiva, una nueva concepción de la gobernanza urbana que enfatiza, en lo sustantivo, el reconocimiento del carácter diverso, complejo y dinámico de los problemas, y en lo operativo, la necesidad de reforzar los elementos de proximidad y de participación plural en las políticas urbanas (Borja y Castells, 1998; Brugué y Gomà, 1998; Le Galès, 2000; Blanco y Gomà, 2002; 2003). Nos viene a la mente la conocida proposición de Kooiman (1993) según la cual los problemas complejos, dinámicos y diversos requieren de respuestas articuladas desde la complejidad, el dinamismo y la diversidad. O, tal y como lo plantea Percy-Smith (2000: 16), “la exclusión social es, necesariamente, un fenómeno complejo que requiere intervenciones de política pública complejas”.

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIO-ESPACIAL URBANA EN BARCELONA: LOS CASOS DEL RAVAL Y DE LA TRINITAT NOVA

¿En qué medida todos estos principios se proyectan sobre las políticas de inclusión socio-espacial en Barcelona? Tras la re-constitución de la democracia municipal en la ciudad, en 1979, el nuevo Ayuntamiento democrático había heredado del franquismo graves problemáticas sociales y escasos recursos para hacerles frente. Desde el punto de vista socio-espacial, el modelo de urbanización franquista, conocido como el “desarrollismo”, había comportado una fuerte masificación de la periferia urbana con la creación de barrios obreros con graves carencias urbanísticas y la degradación intensa del centro histórico de la ciudad. Desde el punto de vista institucional, el punto de partida de la administración local se caracteriza por la insuficiencia de recursos financieros, graves déficit organizativos y una cultura administrativa altamente burocrática.

Este es el escenario a partir del cual se empiezan a desarrollar las primeras políticas de re-equilibrio socio-espacial de la ciudad (Bohigas, 1986). Los distritos de Ciutat Vella, el casco histórico de la ciudad, y de Nou Barris, un distrito urbanizado en su práctica totalidad entre los años 50 y 60, emergen como los dos territorios que presentan retos de mayor magnitud para las nuevas políticas urbanas. En la mayoría de indicadores relativos a la calidad de la trama urbanística y al bienestar social, los barrios que comprenden estos distritos se encuentran en la franja más baja de la ciudad. Es más, los factores de exclusión socio-espacial de estos territorios continúan operando y, en algunos aspectos, agravando su situación con relación a las décadas anteriores.

A continuación, se hará un breve análisis comparativo de los procesos de transformación de dos barrios de estos distritos, el Raval (distrito de Ciutat Vella) y la Trinitat Nova (distrito de Nou Barris). Se trata de dos casos cuyo análisis y comparación resulta interesante por distintas razones: primero, por la intensidad de los procesos de exclusión social que en ellos han operado históricamente; segundo, por la naturaleza innovadora de las políticas de regeneración urbana que se han desarrollado en estos territorios; tercero, por las diferencias que se pueden identificar en el desarrollo de las dos políticas, expresivas, por otra parte, de dos grandes modelos de regeneración urbana que han operado en Barcelona a lo largo de los últimos 25 años.

Procesos de exclusión socio-espacial en el Raval y en la Trinitat Nova

Los barrios de la Trinitat Nova y del Raval son un buen reflejo de las tendencias de segregación socio-espacial que generó el modelo de desarrollo urbano del franquismo. La Trinitat Nova es un pequeño barrio de 7.500 habitantes situado en el distrito de Nou Barris, en el extremo norte de la ciudad, construido en su práctica totalidad entre los años 50 y 60 para dar cabida a la nueva inmigración procedente de zonas rurales de otras regiones de España. El barrio fue construido por la iniciativa de tres instituciones públicas ligadas al régimen franquista: el Patronato Municipal de la Vivienda, la Obra Sindical del Hogar y el Instituto Nacional de la Vivienda. Como tantos otros barrios construidos con la misma finalidad y por las mismas instituciones en este periodo histórico, la Trinitat Nova fue construida sin ningún tipo de planificación urbanística previa y sin prever unas mínimas condiciones de habitabilidad. Los bloques de viviendas fueron construidos como barracas en un gran descampado, sin prever el asfaltado de las calles, sin iluminación pública y sin ni tan solo una red adecuada de saneamiento. El espacio público fue totalmente desconsiderado: la mayor parte de estos bloques no disponían de locales para comercios o talleres, no existían plazas públicas ni espacios verdes. El barrio quedó totalmente desconectado del núcleo urbano, sin llegar a penas el transporte público y con unos accesos viarios realmente complicados. Las carencias urbanísticas del barrio sólo fueron resolviéndose lentamente, de forma parcial y como resultado de la presión del movimiento vecinal (Tatjer, 1995).

Los orígenes del Raval son más lejanos en la historia. Se trata de un barrio localizado en el centro histórico de la ciudad, en el distrito de Ciutat Vella, construido a partir de la segunda década del siglo XIX en pleno proceso de industrialización de la ciudad. En este contexto, adquirió una funcionalidad urbana precisa: acoger buena parte de las nuevas actividades industriales de la ciudad y contingentes masivos de trabajadores que buscaban oportunidades de trabajo en la nueva industria. A lo largo del siglo XX, y hasta el advenimiento de la democracia en 1979, el barrio del Raval se fue configurando como un espacio de vivienda para trabajadores, a pesar de ir perdiendo progresivamente buena parte de las actividades industriales que en otros tiempos había acogido; con una densidad demográfica muy elevada; con calles estrechas y tortuosas, urbanísticamente caótico, sin equipamientos ni espacios públicos; y convertido en un contenedor de actividades marginales como el tráfico de drogas y la prostitución. Durante el franquismo, el barrio sufrió muy dramáticamente la política especulativa del desarrollismo: por un lado, las instituciones planificaron (pero nunca llegaron a ejecutar) la apertura de grandes viales como estrategia de gentrificación y terciarización del territorio; por otra parte el Raval acabó ocupando una posición claramente residual dentro de la agenda del desarrollo urbano de la ciudad. Ambos factores favorecieron la progresiva degradación física, ambiental y social del barrio (Artigues et al, 1980).

Ambos barrios han ocupado, históricamente, una posición muy baja dentro de los indicadores de bienestar de la ciudad. Y nunca han dejado de hacerlo. Si observamos el Índice Sintético de Desigualdades Sociales (IDSS) de Barcelona, vemos que el Raval se sitúa en el penúltimo lugar en los años 1991 y 1996 y baja, en el 2001, al último lugar. La Trinitat Nova se sitúa, también, entre los 7 territorios con menor calidad de vida de Barcelona (Gómez, 1999; Ayuntamiento de Barcelona, 2005).

Miremos con un poco más de detalle algunos datos relativos a las condiciones de vida en cada uno de estos dos barrios en los años 80, el punto de partida para el análisis de las políticas que en ellos se desarrollan². En relación con el Raval, el Índice de Capacidad Económica Familiar es el más bajo del conjunto de su distrito (Ciutat Vella) y se sitúa en el 56'8% respecto a la renta familiar media del conjunto de la ciudad. El paro golpea el barrio con mucha más intensidad que en otros territorios: en 1986, éste se sitúa en el 33'6% de la población (21'4 en Barcelona) para una tasa de actividad de tan sólo un 39'6% (46'7% en el conjunto de la ciudad). Las actividades económicas marginales, como la prostitución y el tráfico de drogas, abundan. La tasa de analfabetismo entre las personas mayores de 16 años se sitúa más de tres puntos por encima de la ciudad (5'9% en el barrio respecto al 2'2% en el conjunto de la ciudad). La incidencia de las enfermedades crónicas, las drogodependencias y el envejecimiento de la población del barrio conllevan graves

² Los datos que a continuación se presentan se extraen de distintas fuentes: para el Raval, Ayuntamiento de Barcelona, 1998; para la Trinitat Nova, Asociación de Vecinos de la Trinitat Nova, 1997.

problemáticas socio-sanitarias. En el ámbito relacional, la desestructuración de las redes familiares es especialmente intensa: por ejemplo, en 1986, el 31'8% de las personas mayores de 65 años en el Raval viven solas (este porcentaje no llega a los 20 puntos para el conjunto de la ciudad). Por último, en el ámbito urbanístico los problemas no son menos evidentes: en términos generales, los edificios son muy antiguos y sufren problemas de mantenimiento muy graves; las viviendas son de muy pequeñas dimensiones y muchas carecen de equipamientos básicos (agua, electricidad, saneamiento, ascensores...); la densidad demográfica del barrio está muy por encima del conjunto de la ciudad (382 hab/ha frente a 171 hab/ha); a todo ello se une a un fuerte déficit de equipamientos públicos, especialmente educativos y sanitarios, la degradación física de sus infraestructuras, la carencia de espacios públicos y a la falta de amplitud y la tortuosidad de sus calles. A partir de finales de los años 80, además, el barrio del Raval se va convirtiendo en uno de los grandes polos de atracción de población inmigrada procedente de otros continentes.

La situación de la Trinitat Nova no es menos preocupante. Uno de los grandes problemas del barrio atañe a su evolución demográfica (y no precisamente en relación a la inmigración): a lo largo de los años 80 experimenta un proceso intenso de pérdida de población, especialmente de los jóvenes, lo cual conlleva que la Trinitat Nova se sitúe como uno de los barrios con unos índices de envejecimiento más elevados de la ciudad. Este fenómeno se ve agravado por distintos factores: la gente mayor del barrio sufre, por lo general, situaciones de grave carencia económica; las situaciones de aislamiento y soledad son muy frecuentes; la orografía del barrio, situado en una gran pendiente a las faldas de la sierra de Collserola, así como las numerosas barreras arquitectónicas, dificultan la movilidad de este colectivo. Los déficits educativos de la población se traducen en graves problemas de inserción laboral: las tasas de analfabetismo, de formación insuficiente y de "fracaso escolar" son significativamente más altas en el barrio que en el conjunto de la ciudad, así como las tasas de paro y de precariedad laboral. La incidencia de las problemáticas socio-sanitarias, ligadas al envejecimiento, las drogodependencias, las prácticas sexuales sin protección, los problemas psicológicos... como ocurre en el Raval, también es especialmente intensa. Por último, el barrio acumula graves carencias urbanísticas. Cabe decir que buena parte de sus carencias más elementales, en términos de infraestructuras básicas y de conectividad urbana con su entorno habían ido resolviéndose entre finales de los 70 y principios de los 80. Sin embargo, a principios de los 90 se plantea un reto urbanístico de gran magnitud: en 1992, el Patronato Municipal de la Vivienda dictamina, después del derrumbe de un edificio en un barrio cercano (Turó de la Peira), que 599 viviendas de la Trinitat Nova están afectadas por la aluminosis y otras patologías arquitectónicas, la concentración más alta de Barcelona después de los barrios del Besós y de la Verneda.

Políticas de regeneración urbana en el Raval y el Plan de Desarrollo Comunitario de la Trinitat Nova

A pesar de que muchos de los indicadores a los que hemos hecho referencia para estos dos barrios se mantienen en una situación muy negativa, tanto el Raval como la Trinitat Nova han sido objeto, durante las últimas décadas, de programas intensivos de regeneración urbana. Para el Raval, éstos han sido conocidos, de forma genérica, como las Políticas de Regeneración Urbana del Raval (de aquí en adelante, PRUR). Para la Trinitat Nova, éstos forman parte, fundamentalmente, del denominado Plan de Desarrollo Comunitario de la Trinitat Nova (PCTN).

Describir con detalle cada una de estas políticas resultaría una tarea demasiado larga y farragosa para el espacio de este trabajo. Por el contrario, me limitaré a ofrecer algunos elementos característicos de ambas, incidiendo por el momento en lo que tienen en común entre sí y partiendo de los ejes de innovación antes identificados para las políticas de regeneración urbana en Europa³.

³ Una descripción detallada del proceso de la Trinitat Nova se puede encontrar en Blanco y Rebollo, 2002. Existen numerosos estudios sobre el caso del Raval, aunque cabe destacar Gomà y Rosetti, 1998 y Subirats y Rius, 2005.

Focalización territorial

Tanto el Raval como la Trinitat Nova se han convertido en dos territorios objeto de políticas focalizadas para la transformación barrial. Las PRUR han movilizado a su alrededor un gran número de administraciones y de recursos de todo tipo en el marco de un proyecto más amplio de transformación del casco histórico de la ciudad. Tempranamente, a principios de los años 80, el nuevo Ayuntamiento democrático identifica el distrito de Ciutat Vella como una de las áreas prioritarias de intervención para las políticas locales. En 1983 se aprueba el Plan Especial de Reforma Interior del Raval, un instrumento de planeamiento urbanístico orientado a la reforma de espacios concretos de la ciudad. El mismo año, el conjunto de Ciutat Vella es calificada como Área de Rehabilitación Integral (ARI)⁴. El Raval centra una parte importante de las intervenciones que prevé el Plan de Rehabilitación Integral de Ciutat Vella, aprobado finalmente en 1986.

Asimismo, el Plan Comunitario de la Trinitat Nova se impulsa en 1996, bajo la iniciativa vecinal y con el apoyo de distintos organismos públicos. Se trata, en sus inicios, de una experiencia de regeneración urbana aislada, sin conexión con su entorno territorial más inmediato. A partir de 2000, sin embargo, la experiencia de la Trinitat Nova motiva a otros barrios de su entorno a seguir el mismo camino: Vallbona, Torre Baró, Ciudad Meridiana, Roquetes... se añaden al modelo de desarrollo comunitario impulsado por la Trinitat y convierten la zona norte de Nou Barris en una área de atracción de nuevos recursos y referente en el desarrollo comunitario.

Agendas multi-dimensionales

Una vez reconocida la especificidad territorial de las problemáticas de estos barrios, tanto las PRUR como el PCTN parten del reconocimiento del carácter multi-dimensional de los procesos de exclusión socio-espacial que operan en ellos. El Plan de Actuación Integral de Ciutat Vella prevé una serie de actuaciones para la transformación del territorio articuladas sobre cuatro grandes ámbitos, definidos en el propio plan de este modo: a) urbanismo y vivienda; b) infraestructuras; c) bienestar social, equipamientos y seguridad ciudadana; d) promoción económica. El Diagnóstico Comunitario de la Trinitat Nova, punto de partida para el desarrollo de nuevas actuaciones en el marco del PCTN, es algo más complejo en su estructura: distingue las problemáticas del barrio por sectores de población (clasificados por edad y por género) y por temáticas (socio-sanitarias; socio-culturales; urbanísticas y económicas).

A pesar de que, como veremos, el equilibrio entre los distintos ámbitos de actuación para cada barrio es significativamente distinto, se parte de un diagnóstico, en ambos casos, que reconoce la multi-dimensionalidad de los problemas y la necesidad de intervenir sobre ellos de forma transversal, relajando las rígidas especializaciones burocráticas y creando mecanismos operativos de coordinación inter-sectorial. El Comité Técnico de Barrio y la Comisión Socio-Educativa de Barrio, ambos del PCTN, son un claro ejemplo de cómo éste programa pretende generar nuevas estructuras de coordinación entre los técnicos educativos, los trabajadores sociales, los urbanistas, los dinamizadores socio-culturales...

Enfoque estratégico

Hacer referencia al Plan de Actuación Integral de Ciutat Vella, al Plan Especial de Reforma Interior del Raval, al Diagnóstico Comunitario y al Plan de Desarrollo Comunitario de la Trinitat Nova refleja que estamos observando políticas desarrolladas con un enfoque estratégico, orientadas a la transformación en el medio y largo plazo del territorio. En ambos casos, el objetivo último de estas políticas es revertir las dinámicas de guethificación que estaban sufriendo estos barrios desde la época franquista y que, en algunos aspectos, se estaban agravando durante los 80. Para el caso del Raval, encontramos múltiples referencias en la documentación y en las declaraciones de algunos actores al objetivo de evitar que el barrio se convierta en un guetho, promover dinámicas de contención de los factores de exclusión social e, incluso, convertir el barrio en una nueva área de centralidad para el sistema urbano. Lo mismo ocurre en la Trinitat Nova,

⁴ Se trata de una figura jurídica existente desde aquel año en España por la cual determinadas áreas urbanas se convierten en beneficiarias de ayudas económicas del gobierno central para su rehabilitación, básicamente en concepto de rehabilitación de viviendas. La calificación de un territorio como ARI depende, sin embargo, de los gobiernos autonómicos.

donde el PCTN parte de una revisión altamente crítica con el carácter asistencialista (sic) de las políticas que se han desarrollado en el barrio, incluyendo aquellas impulsadas por las administraciones en los años 80. Tal y como lo expresó en 1995 uno de los inspiradores del proceso, Marco Marchionni, se trataba, con el impulso del PCTN, de repensar aquellas políticas que estaban convirtiendo el barrio en una “residencia asistida”, sin perspectivas de transformación.

Liderazgo local

En ambos casos, la iniciativa y el liderazgo de estas políticas ha recaído sobre agentes íntimamente ligados a los territorios de referencia. En el caso del Raval, las PRUR son impulsadas por el propio Ayuntamiento de Barcelona, primero a través del diseño y la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior y, luego, a participando activamente en el diseño del Plan de Actuación Integral de Ciutat Vella y en el órgano encargado de su ejecución, la Comisión Gestora del ARI de Ciutat Vella. Las PRUR han contado también con una fuerte implicación del Distrito de Ciutat Vella, así como de otros organismos creados explícitamente por el Ayuntamiento para facilitar la financiación y la gestión del proceso de transformación, como la empresa de capital público-privado PROCIVESA (Promociones Ciutat Vella, S.A., actualmente FOCIVESA). A todo ello cabría añadir el acceso privilegiado que la Asociación de Vecinos del Raval ha tenido a los órganos de concertación y de seguimiento de las políticas de regeneración.

Algo similar ocurre en el caso de la Trinitat Nova: el PCTN descansa en la iniciativa de la Asociación de Vecinos de la Trinitat Nova y en una fuerte implicación del conjunto del tejido asociativo y de los técnicos y profesionales de la administración que trabajan en el día a día en el territorio. Algunas estructuras organizativas creadas *ad-hoc* en el marco del PCTN, como el Comité Técnico, el Equipo Comunitario, la Comisión Socio-Educativa o el Grupo de Remodelación reflejan también la elevada capacidad de incidencia sobre el proceso de transformación del barrio que están teniendo los actores más ligados al territorio.

Sin embargo, en ninguno de los dos casos podríamos caer, ingenuamente, en la idea que los actores locales han actuado en solitario y desde la autosuficiencia. Las limitaciones competenciales y financieras del gobierno local en España nos obligan a intuir que otras administraciones se han implicado en ambos procesos. Tal y como antes se ha apuntado, ambas políticas descansan en lógicas de gobernanza multi-nivel en donde confluyen administraciones que operan a distintas escalas territoriales. Sin la implicación de la Comisión Europea a través de los Fondos Estructurales, por ejemplo, es imposible entender la realización de proyectos de transformación urbanística de la magnitud del Plan Central del Raval, una operación que supuso el derribo de más de 3.000 viviendas en el barrio para la apertura de una gran plaza y el realojamiento de todos sus vecinos en vivienda de promoción pública (Cabrera, 1998).

Redes plurales

De lo dicho hasta ahora, por lo tanto, se desprende que tanto las PRUR como el PCTN se han articulado sobre redes plurales de actores que comprenden actores de naturaleza diversa:

- distintas administraciones públicas (distritos, órganos centrales del Ayuntamiento, diputación provincial, Generalitat de Cataluña, gobierno central, Unión Europea...);
- distintas agencias públicas o de capital mixto, como las empresas PROCIVESA, REGESA o Barcelona Activa;
- empresas privadas vinculadas a proyectos más o menos específicos, como todas aquellas que forman parte del accionariado de PROCIVESA o las múltiples consultoras que han asesorado e incluso gestionado directamente algunas actuaciones urbanísticas, medioambientales o sociales en la Trinitat Nova;
- universidades, equipos de investigación, expertos... que han asesorado, también, proyectos más o menos específicos en los dos casos, como por ejemplo la elaboración del Diagnóstico Comunitario en la Trinitat Nova o la propuesta de remodelación urbanística defendida por el movimiento vecinal de este barrio.

- Asociaciones ciudadanas de naturaleza diversa, donde las asociaciones de vecinos han tomado un gran protagonismo, pero incluyendo también muchas otras entidades que trabajan en ámbitos diversos (socio-cultural, socio-sanitario, socio-económico...);
- Por último, muchos ciudadanos a título individual que también requieren especial mención, como participantes activos de determinados espacios participativos generados por ambos programas.

La articulación de todas estas redes ha dado lugar, en ambos casos, a la creación de estructuras organizativas ad-hoc y al uso de metodologías participativas diversas. En ninguno de los dos casos, el impulso y el desarrollo de las políticas de regeneración urbana puede entenderse si no es el marco de las interdependencias y de la participación activa de una gran pluralidad de actores. Las lógicas jerárquicas y especializadas tradicionales han dejado paso, tanto en las PRUR como en el PCTN, a una nueva lógica de gobernanza urbana mucho más pluralista en cuanto a los sujetos y mucho más compleja en cuanto a los procesos.

Diferencias entre las PRUR y el PCTN

La previsión de la literatura que la complejidad de los problemas de la exclusión socio-espacial presiona hacia el cambio las formas de gobernar lo urbano se pueden observar con nitidez en los dos casos que aquí nos ocupan. En ambos, los actores involucrados reconocen que el impulso de estas políticas y su consolidación sólo podía producirse a partir de un replanteamiento en profundidad de las formas de trabajar en el territorio. Desde el tratamiento homogeneizador de los problemas hacia el reconocimiento en profundidad de sus particularidades territoriales; desde las actuaciones especializadas tradicionales hacia nuevos esquemas de transversalidad; desde enfoques reactivos y asistencialistas hacia nuevos planteamientos pro-activos y con 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, en lo que en la literatura se ha denominado el paradigma de la gobernanza participativa y de proximidad o el gobierno local relacional.

Sin embargo, un análisis en profundidad de las PRUR y de las PCTN nos permite detectar dos elementos que nos llevan a problematizar, analíticamente, el cambio de modelo. Primero, las resistencias al cambio en ambos casos han sido y continúan siendo fuertes: implantar la nueva lógica no ha sido fácil en un marco cultural y organizativo, propio del gobierno tradicional, fuertemente enraizado. Existen múltiples evidencias de ello, por ejemplo: la superposición de estructuras administrativas burocráticas con nuevas lógicas pos-burocráticas genera tensiones permanentes; la desconfianza mutua y la discrepancia de intereses y de valores entre los múltiples actores implicados ha predominado, en muchos casos, sobre las lógicas de confluencia y de consenso que frecuentemente presupone el modelo de la gobernanza participativa y de proximidad. Segundo, no podemos obviar las diferencias que existen entre ambos modelos de cambio: la dirección que han seguido las PRUR y el PCTN no es coincidente desde múltiples puntos de vista y en eso se centrará lo que sigue del trabajo.

Inserciones desiguales en la agenda pública

Ya se ha apuntado antes que el barrio del Raval y el conjunto del casco histórico de Barcelona se convierten tempranamente, justo después de la toma de posesión del nuevo Ayuntamiento democrático, en una de las grandes prioridades para la transformación de la ciudad. No será hasta mediados de los años 90, 15 años después, que la Trinitat Nova conseguirá empezar a superar la posición de residualidad que para la agenda de las administraciones públicas había tenido hasta entonces.

No es sólo una cuestión de tiempo. Es, también, una cuestión de intensidad. El equipo de gobierno municipal, liderado por el entonces alcalde socialista Pascual Maragall, asume en primera persona la priorización de los problemas del Raval, sí, en parte como resultado de la presión

vecinal en este sentido (tal y como refleja la campaña vecinal de 1986 conocida como “¡Aquí hay Hambre!”), pero siempre partiendo de una gran convicción institucional que se traduce en el destino de un gran monte de recursos humanos, financieros y organizativos a la regeneración del territorio (Brunet, 1996). Esto no ocurre con la misma intensidad en la Trinitat Nova: sólo ante la amenaza del derrumbe de algunos edificios del barrio como consecuencia de las patologías arquitectónicas, el Ayuntamiento empieza a plantearse la elaboración de un Plan Especial de Reforma Interior a principios de los 90; más allá de la intervención urbanística, los agentes del PCTN han tenido graves dificultades para lograr una plena corresponsabilización del Ayuntamiento con el conjunto del Plan.

Por lo tanto, la última diferencia en este aspecto radica en el sujeto de la iniciativa de estas políticas. En el caso del Raval, el liderazgo institucional del Ayuntamiento ha sido claro desde los inicios del proceso. Un lema electoral en 1999 del partido mayoritario en el Ayuntamiento durante todos estos años, el Partido de los Socialistas de Cataluña, reflejaba el compromiso institucional con el proyecto: “Ciutat Vella, la Primera”. En el caso de la Trinitat Nova, en cambio, hablamos de un programa de iniciativa vecinal, asesorado por expertos y profesionales del desarrollo comunitario y logrando acomodación institucional, prioritariamente, en administraciones supra-municipales: el organismo autónomo Flor de Maig de la Diputación de Barcelona, especializado en el impulso de procesos participativos y, fundamentalmente, la Dirección General de Servicios Comunitarios de la Generalitat de Cataluña; también el Distrito de Nou Barris, desde su autonomía con respecto a los órganos centrales del Ayuntamiento, termina apoyando la iniciativa vecinal.

Prioridades en las agendas diferentes

La desigual posición del Raval y de la Trinitat Nova en el sistema urbano parece haber condicionado la definición del problema, los objetivos y la agenda de actuaciones en uno y otro caso. El Raval, como hemos visto, es un barrio que forma parte del centro histórico de la ciudad. Las dinámicas de guethificación del barrio y de su entorno suponían una grave disfuncionalidad para un modelo de desarrollo urbano que, ante la crisis del sector industrial, tuvo que confiar cada vez más en el desarrollo de actividades terciarias y, muy especialmente, en la atracción del turismo. El Raval poseía, y posee, unos valores de centralidad para este modelo de desarrollo urbano por el cual opta el Ayuntamiento que quisieron aprovecharse. Uno de los grandes lemas de las PRUR, por lo tanto, ha sido lograr una mayor “mixtidad de usos urbanos y de colectivos sociales” en el barrio. Si bien no podemos hablar, en este caso, de un proceso de expulsión masiva de la población pobre ni de plena substitución de los usos tradicionales del barrio por otros completamente nuevos, hacer referencia a la gentrificación y la terciarización del barrio tiene sentido cuando vemos cómo las políticas de transformación urbanística han favorecido la instalación de nuevos colectivos de clase media en el barrio y la generación de nuevos equipamientos y actividades culturales con proyección no sólo a escala de ciudad sino también internacional. Por ejemplo, en el entorno de la vieja Casa de la Caridad, se instalan el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona y el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona, o en el espacio de la Illa Robadors, se está construyendo, en la actualidad, un hotel de lujo, un centro comercial y la Filmoteca Nacional de Cataluña. Así, pues, lo urbanístico, en primer lugar, y lo simbólico, en segundo lugar, han acabado ocupando un lugar de absoluta centralidad en el proyecto de transformación del barrio. Sin subestimar la importante dotación de recursos destinados al realojo en el barrio o en su entorno de los vecinos afectados por operaciones urbanísticas o el gasto orientado a la asistencia de necesidades sociales que continúan siendo muy intensas en el barrio. Pero reconociendo que las operaciones urbanísticas de creación de espacio público, remodelación de las viviendas, mejora de las infraestructuras o creación de equipamientos culturales para el uso de la ciudad se han convertido en actuaciones prioritarias a las de ámbito social o comunitario. Lo urbanístico, en definitiva, ha sido concebido, en palabras de uno de los máximos responsables de las PRUR, en “el catalizador del cambio que se pretendía lograr”.

En la Trinitat Nova, en cambio, lo que genera el PCTN no es su disfuncionalidad para el modelo de desarrollo urbano del gobierno local, sino más bien lo contrario, su posición de

residualidad en ese modelo. Es esa situación de marginalidad en la agenda pública la que motiva la actitud pro-activa del movimiento vecinal. Los objetivos del PCTN se han formulado mucho más explícitamente y coherentemente en términos de inclusión social. Por lo tanto, también se observa una mayor vocación de integralidad y de equilibrio entre los distintos ámbitos de actuación. El Proyecto Educativo de Barrio, el proyecto urbanístico “Trinitat InNova”, o los Servicios de Proximidad, por poner algunos ejemplos significativos, muestran la vocación de equilibrio entre las distintas dimensiones. Mientras en el Raval prácticamente no se ha creado ningún espacio de coordinación inter-sectorial de los técnicos de base, éstos abundan, tal y como se ha apuntado más arriba, en el caso de la Trinitat Nova.

Modelos operativos discrepantes

Por último, en lo operativo, observamos también diferencias significativas. De lo dicho hasta el momento se puede deducir que en el caso del Raval nos encontramos, a pesar del predominio de la lógica relacional, ante una red restrictiva en su acceso y elitista en su composición. El peso de los órganos institucionales en los distintos espacios de concertación, como la Comisión Gestora del ARI, y su capacidad de incidencia sobre el diseño de las políticas es claramente superior al del la Trinitat Nova. En positivo, la implicación de las administraciones es mucho más intensa, desde la local hasta la europea. Horizontalmente, sin embargo, y tal y como se ha dicho, los órganos de coordinación inter-sectorial han sido escasos y el peso de los urbanistas y arquitectos claramente superior a los de cualquier otro ámbito. Igualmente, destaca la elevada presencia de empresas financieras y de servicios que han participado en la transformación del barrio. El 49% de las acciones del principal organismo ejecutor de las operaciones urbanísticas en el barrio, PROCIVESA (actualmente FOCIVESA) es de capital privado. Una densa red de empresas privadas, por ejemplo, forma parte del Patronato de la Fundación que gestiona el Museo de Arte Contemporáneo. Finalmente, el capital privado ha sido una de las grandes fuentes de financiación de las obras de rehabilitación de las viviendas y de los edificios en el barrio (Brunet, 1996). Administraciones a escalas distintas y capital privado, por lo tanto, han adquirido un gran peso en las PRUR. En cuanto a la participación ciudadana, ésta a quedado restringida, durante muchos años, a la Asociación de Vecinos del Raval, cuyo acceso privilegiado a los órganos de decisión se ha justificado, fundamentalmente, como una forma de garantizar el respeto de los derechos de los vecinos afectados por operaciones urbanísticas.

El modelo de la Trinitat Nova se ubica de igual modo en una lógica relacional, de confluencia entre múltiples actores de naturaleza diversa. Sin embargo, el protagonismo vecinal ha sido mucho más claro. Uno de los grandes factores de fuerza del movimiento asociativo para el impulso y el desarrollo del PCTN ha sido la complicidad que ha ido tejiendo con actores expertos (ligados al urbanismo, al derecho, al medio ambiente, a las metodologías participativas...) con autonomía respecto a las instituciones. El otro, como se ha visto, el apoyo institucional que recibe de otras administraciones no municipales. Hasta el punto que algunos consideran que el apoyo del Gobierno de la Generalitat a los Planes Comunitarios de Barrio (existen más de 40 experiencias de este tipo en Cataluña y cerca de 10 en Barcelona) representó una invasión desleal de competencias municipales. La capacidad de movilización que ha tenido el PCTN de los distintos niveles administrativos no ha sido, en cualquier caso, comparable a la de las PRUR: por ejemplo, el Proyecto Educativo de Barrio ha tenido graves dificultades para implicar al Departamento de Enseñanza de la Generalitat en las actuaciones que se querían impulsar. En cambio, en un plano horizontal, las lógicas de transversalidad han sido mucho más potentes en el PCTN que las PRUR, implicando a técnicos de la administración que trabajan en el territorio, frecuentemente, independientemente de los apoyos de sus respectivas instituciones.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Se ha empezado este trabajo reconociendo que determinados procesos de cambio en el contexto de la globalización han comportado un aumento de las desigualdades socio-espaciales urbanas y la transformación de la naturaleza de las problemáticas sociales en las ciudades.

Adoptar una perspectiva de exclusión social conlleva centrar la atención en la complejidad y en el carácter altamente dinámico de las problemáticas sociales en este nuevo contexto. A su vez, esto conlleva repensar las formas tradicionales de intervenir sobre estas problemáticas. Una vez reconocidas las especificidades territoriales de la exclusión social, el paradigma de la gobernanza urbana (gobierno relacional, gobierno en red, según se prefiera) expresa bien por dónde se sitúan las presiones de cambio: revalorizar lo local aunque en una perspectiva de gobernanza multi-nivel; crear nuevos espacios de transversalidad o de coordinación inter-sectorial; corresponsabilizar a los actores privados en la resolución de los problemas públicos; abrir nuevos espacios de participación ciudadana... Sólo desde la complejidad de las respuestas seremos capaces de afrontar colectivamente la complejidad de los problemas.

Esta lógica de la gobernanza ha ido impregnando distintos ámbitos de política pública en la ciudad de Barcelona. Proyectos como las Olimpiadas de 1992, la regeneración del centro histórico de la ciudad el Foro de las Culturas de 2004, con todas las transformaciones urbanas que han logrado catalizar, no pueden entenderse sino es en el marco de esta forma de entender las políticas públicas, basada en la interdependencia y la corresponsabilización de múltiples actores mucho más que en las jerarquías y en las especializaciones clásicas (Ayuntamiento de Barcelona, 1999). Existen numerosísimas referencias en la literatura que nos ayudarían a comprender los factores explicativos, las características y las implicaciones de este cambio en las formas de gestionar las transformaciones urbanas.

Sin embargo, este trabajo parte de una inquietud por problematizar, teórica y empíricamente, el paradigma de la gobernanza urbana. Antes se han apuntado dos reflexiones desde las cuales empezar a revisar la perspectiva predominante, que entiende la gobernanza “como solución”, y pasar a adoptar una perspectiva analítica más crítica, que entiende la gobernanza “como problema”: las resistencias al cambio en las formas de regular el conflicto social y la múltiples direcciones que, en realidad, puede seguir el cambio. Centrándonos en lo segundo, se ha pretendido demostrar que las Políticas de Regeneración Urbana del Raval y el Plan Comunitario de la Trinitat Nova pueden ubicarse, ambas, dentro de un paradigma de gobernanza participativa y de proximidad, con múltiples potenciales para el abordaje de los procesos de exclusión socio-espacial. Sin embargo, tanto en lo sustantivo como en lo operativo, estas políticas difieren significativamente.

En un caso (PRUR) 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 y de terciarización que han pretendido crear “mixticidad”. Hoy, el Raval es un barrio, quizás, mucho más complejo que nunca: se entremezclan poblaciones con orígenes étnicos muy diversos; colectivos con niveles socio-económicos muy desiguales; vecinos y usuarios; usuarios de actividades comerciales, culturales y de ocio de cierto status social y usuarios de actividades más estigmatizadas; vivienda de alto standing y vivienda muy precaria; jóvenes estudiantes de alto nivel socio-cultural y población mayor que siempre ha vivido en el barrio... En lo operativo, las PRUR han descansado en el liderazgo de las instituciones, concretamente en aquellas áreas especializadas en la arquitectura y el urbanismo, con escasos elementos de transversalidad y de participación ciudadana (más allá de una Asociación de Vecinos cuya representatividad es hoy bastante cuestionada en el barrio), pero con fuertes elementos de cooperación público privada y de agencialización de las administraciones.

En el caso del PCTN, 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 de la inclusión social, con mayor vocación de integralidad, más favorecedora de la participación comunitaria... Aunque, quizás por la falta de una mayor implicación de las administraciones, y de otros factores ligados a su posición periférica en el sistema urbano, los procesos de cambio en el barrio son menos intensos que en el caso del Raval.

Para entender el por qué de la adopción de un modelo u otro, resulta difícil, en el contexto de una misma ciudad, remitirse a factores de carácter estructural. Incluso la distinta situación geográfica de los dos barrios resulta insuficiente para entenderlo, si tenemos en cuenta que

existen en Barcelona algunas experiencias similares a las de la Trinitat Nova en barrios céntricos o si tenemos en cuenta que también en otros barrios periféricos de la ciudad se están desarrollando modelos de intervención similares a los del Raval. Resulta analíticamente mucho más pertinente situar las causas de la adopción de un modelo u otro en las voluntades políticas de los actores que inician y que participan en el desarrollo de estas políticas. Los marcos cognitivos, los valores, los intereses y las capacidades de las redes de actores acaban dando contenido a las distintas formas de entender y de practicar la gobernanza urbana.

En lo relativo al impacto o a la eficacia de un modelo u otro, no se pretende hacer ningún dictamen de difícil validez universal. En cambio, si se quiere terminar este trabajo apuntando algunas de las variables que los agentes de transformación de los barrios en crisis deberán considerar:

- a) *Los criterios de priorización de los territorios o su inserción en la agenda.* Las PRUR y el PCTN son el resultado de las voluntades y de las capacidades políticas de los agentes vinculados a estos territorios. Esta es una forma habitual de priorizar los territorios para la transformación urbana. Sin embargo, los territorios que sufren graves procesos de exclusión socio-espacial son frecuentemente aquellos que no suscitan voluntades políticas potentes ni contienen capacidades de facto para iniciar este tipo de procesos. Otra alternativa es seleccionar estos barrios en función de su grado de necesidad social, a partir de indicadores más o menos objetivos de carencia, aunque entonces nadie puede asegurar suficiente consistencia de voluntades ni suficiente disposición de capacidades endógenas en el territorio para la transformación (Hutchinson, 2000).
- b) *Las agendas de la transformación.* Es obvio que cualquier proceso de inclusión socio-espacial debería partir del reconocimiento de la multi-dimensionalidad de los problemas en las áreas urbanas en crisis. Sin embargo, los objetivos a lograr pueden formularse de formas muy distintas: generar mixticidad de colectivos sociales y de usos urbanos puede defenderse como una estrategia para evitar la *guethificación* de los barrios, para romper con su aislamiento con respecto a su entorno urbano; sin embargo, también puede generar tensiones con los colectivos sociales y los usos urbanos tradicionales, de lo cual las PRUR son un ejemplo evidente; en otro extremo, una focalización estrecha en las necesidades de los vecinos sin considerar su entorno urbano y la posibilidad de mezcla puede conllevar estigmatización y perpetuación de su particularidad (en negativo) en relación con la ciudad.
- c) *Los protagonismos institucionales y su equilibrio con el resto de actores.* Resulta frecuente apuntar que las políticas de regeneración urbana o descansan en el protagonismo de lo local y en la articulación de redes plurales o están condenadas al fracaso. Sin embargo, tanto la experiencia de las PRUR como del PCTN nos advierten dos cuestiones a tener en cuenta: primero, difícilmente los agentes locales pueden actuar desde la autosuficiencia sin quedar condenados a realizar actuaciones con escasa capacidad de transformación de su entorno; segundo, difícilmente cualquier red de política pública puede tener impactos importantes si no es con la plena corresponsabilización de las instituciones públicas. En este sentido, optar por el control institucional a la vez que querer implicar activamente a otros actores puede ser fruto de tensiones a resolver en cualquier proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Arriba, A. (2002) "El concepto de la exclusión en política social". Unidad de Políticas Comparadas, CSIC. Documento de trabajo 02-01.

Asociación de Vecinos de la Trinitat Nova (1997): Diagnóstico Comunitario de la Trinitat Nova. Barcelona: Plan Comunitario de la Trinitat Nova. Inédito.

Atkinson, R. y Davoudi, S. (2000) "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities". *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n.3, september, pp. 427-48.

Ayuntamiento de Barcelona (1991): Àrees de Nova Centralitat. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Ayuntamiento de Barcelona (1998): "La població de Ciutat Vella", en *Barcelona i Societat*, 9: 5 – 14.

Ayuntamiento de Barcelona (1999): Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal. Barcelona: Díaz de Santos.

Blanco I, Gomà, R (eds.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Bohigas, O (1985): *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.

Borja, J, Castells, M (1998) *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la era de la Información*. Madrid: Taurus.

Brugué, Q., Gomà, R (1998) "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional" en Brugué y Gomà: *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona. pp 25-56, 1998.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas" en: *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, n 33, septiembre-diciembre: 7-45.

Brunet, F (1996): *Anàlisi econòmica de les actuacions urbanístiques a Ciutat Vella*. Barcelona: PROCIVESA.

Cabrera (1998): "La transformació urbana de la Ciutat Vella 1988 – 1998" en: *Barcelona i Societat*, 9: 14-31.

Comisión Europea (1992) "Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration". COM(92), 542.

Couch, C.; Fraser, C.; Percy, S. (eds.) *Urban Regeneration in Europe*. Londres: Blackwell.

Fainstein, S., Gordon, Harloe, M. (eds) (1992) *Divided Cities*. Oxford: Blackwell.

Geddes, M Benington, J. (eds.) (2002) *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Londres: Routledge.

Gomà, R, Rosetti, N (1998): "Ciutat Vella: degradació, crisi i regeneració", en *Barcelona i Societat*, 9: 108 – 139.

Gómez, P (1998) "Ciutat Vella en quatre xifres: quatre barris històrics" en *Barcelona i Societat*, 9: 4 - 22.

Hills, J., Le Grand, J., Piachaud, D. (eds.) (2002) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, L, Marks, G. (2001): *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford: Rowman.

Hutchinson, J (2000): "Urban policy and Social Exclusion", en Percy-Smith, op.cit.

Kearns, A, Forrest, R (2000): "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, 37(5-6): 995-1017.

Keestelot, Ch. (2003) "Urban socio-spatial configurations and the future of European cities". Paper presentado en Eurex on-line seminar, 20 de febrer de 2003. www.shakti.uniurb.it/eurex

Kooiman, J (1993) *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.

Le Galès (2002) *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.

Mandanipour, A., Cars, G. & Allen, J. (1998) *Social Exclusion in European Cities*. London: Jessica Kingsley.

Marcuse, P., Van Kempen, R. (eds) (2000) *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*. Oxford: Blackwell.

Massey, D., Denton (1993) *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.

Musterd, S. & Ostendorf, W. (1998) *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.

OCDE (1998) *Integrating distressed urban areas*. Paris: OCDE Publications.

Percy Smith, J (2000) *Policy responses to social exclusion*. Londres: Open University Press.

Room, G. (1995) *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*.

Bristol: the Policy Press.

Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princenton: Princenton University Press.

Sibley, D. (1995) *Geographies of exclusion*. Londres: Routledge.

Subirats, J., Rius, Q. (dirs.) (2005) *Del Xino al Raval*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporanea de Barcelona.

Tsakaglou, P. Papadopoulos, F. (2002) "Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European Countries". *Journal of European Social Policy*, vol.12(3): 211-25.

Young, I (2000): Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Wacquant, W. (1994) Parias Urbanos. Madrid: Siglo XXI.

Wilson, W.J. (1987) The Truly Disadvantaged, the Inner-city, the Underclass and Public Policy. Chicago: University of Chicago Press.