

El proyecto 22@bcn: glocal governance, renovación urbana y lucha vecinal en Barcelona.

Marc Martí (IGOP-UAB).

Resumen:

Este artículo pretende analizar el proceso de elaboración de la política pública 22@bcn desde sus inicios hasta la actualidad. La intención es entender, desde la perspectiva de la teoría del régimen, las formas de gobernanza que se han dado a lo largo del proceso y reflexionar sobre la participación y las relaciones de poder entre actores que se dan en un proceso de renovación urbana complejo.

Palabras Clave:

Gobernanza, régimen, poder, 22@bcn, Poblenou, Barcelona

1.1 Definición y orígenes de la gobernanza

El concepto de gobernanza es tan extenso que hoy en día parece querer explicarlo todo hasta el punto que, al menos a primera vista, nos acaba aportando más bien poco. ¿De qué estamos hablando exactamente? Desde la ciencia política, Stoker (1998:19) define gobernanza como “*un complejo conjunto de actores que transcurren a través del gobierno pero también mucho más allá de él*”, indicando como en el nuevo contexto dónde predomina la complejidad, la capacidad de gobernar ya no sólo recae en el gobierno (es decir en el estado central o las administraciones locales) sino que se inscribe en un complejo marco de interrelaciones dónde el gobierno –government- deja de ser el único actor legitimado en la política pública, entendiéndose que la *capacidad de gobierno* recae más allá del gobierno. De hecho, el mismo concepto de público / privado se difumina en este marco de relaciones. Y esto parece ser debido a la existencia de una red autoorganizada que se caracterizaría por cuatro factores: a) la interdependencia entre organizaciones, b) las continuas interacciones entre los miembros de la red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos comunes, c) las interacciones basadas en la confianza y reguladas por la negociación entre los participantes, y por último, d) un significativo grado de autonomía del Estado que, a pesar de haber perdido progresivamente su posición hegemónica, puede dirigir indirecta e imperfectamente (Rhodes, 1996: 660). Resumiendo, en el contexto de la gobernanza, el resultado de las políticas no serían producto de un solo actor o la imposición desde arriba, sino a través de complejos conjuntos de interacciones de tipo competitivo, cooperativo y conflictivo. Según Jessop (1995: 317) el ámbito general de la gobernanza es relativo a “*la solución de problemas (para)políticos (en el sentido de problemas relativos al logro de finalidades o propósitos colectivos) al interior, y por la vía de, configuraciones específicas de instituciones, organizaciones y prácticas gubernativas (jerárquicas) y extra-gubernativas (no jerárquicas)*”.

Los orígenes de esta aproximación son diversos. En el caso del análisis de políticas públicas, el paso de planteamientos racionalistas hacia análisis más centrados en las “policy networks” se pueden identificar tres tradiciones interrelacionadas, internamente plurales y que cada vez tienen más similitudes que diferencias entre ellas. Por una parte, tal y como apuntan, se pueden identificar orígenes diferentes entre la literatura norteamericana y la literatura inglesa (Marsh y Rhodes 1992: 4-10). Por otro lado, en los últimos años también podemos identificar el desarrollo de una tradición propiamente continental (Blanco, 2002: 22) que es a la que nos centraremos a continuación. En ella destacan los trabajos de la Max Planck Institut de Alemania (Mayntz 1993; Sharp 1993, 2000) y los de la escuela Erasmus de Rotterdam (Kickert et al., 1997; Kooiman 1993) que desde una perspectiva más neo-institucional destacan el potencial del paradigma de la governance por su capacidad de generar políticas más funcionales en un entorno de complejidad y por su capacidad de revitalizar la dimensión participativa y deliberativa de la democracia (Kickert et al, 1997; Blanco y Gomà, 2002). Muchas de estas aproximaciones parten de conceptualizar la gobernanza como “un sistema socio-cibernético” (Luhman, 1982; Kooiman, 1993) en el que es imposible que un único actor central pueda monopolizar la capacidad de gobierno de las sociedades, puesto que existen una gran multiplicidad de actores en cada área, con un elevado grado de interdependencia entre ellos que elimina las fronteras entre los ámbitos público, privado y voluntario y establecen nuevas formas de acción, intervención y control. Citando a Koiman (1993: 252) “*en vez de depender del Estado o del mercado, la gobernanza socio-política se dirige a la creación de normas de interacción en las cuales la tradicional jerarquía política de gobierno y la -organización social son complementarias, dónde la responsabilidad de las intervenciones se extiende sobre los actores públicos y privados*”.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

1.2 La gobernanza urbana y territorial

Veamos como este paradigma teórico se traslada en el gobierno de las ciudades. En el actual proceso de globalización económica y crisis del estado de bienestar nacional se produce la reorganización, rearticulación y redefinición de las escalas territoriales, siendo el ámbito local cada vez más proactivo tanto en el desarrollo de estrategias económicas (Osborne y Gaebler 1992, Leach y Davis 1996) como en el desarrollo de un régimen de bienestar local (Mayer, 1994). Aunque las conexiones entre los cambios en la política urbana y los cambios estructurales de la economía mundial son extremadamente complejos, parece generalizado una serie de tendencias de cambio en la política urbana en los países capitalistas “adelantados” (Hay, 1995; Harvey, 2001). Siguiendo el texto clásico de Harvey (1989), parece clara una tendencia a la transformación de los gobiernos locales desde formas más gerenciales en el fordismo hacia un urbanismo más “empresarial”, imbricado en la constitución del pos-fordismo. Según Harvey, este cambio empieza principalmente con la recesión económica de 1973 y un llamamiento a la austeridad fiscal, el renacimiento del neoconservadurismo, la racionalidad del mercado y la privatización. Debido a la decreciente capacidad de los estados de controlar los flujos de capital, se produce cada vez más una negociación directa entre el capital financiero internacional y los poderes locales, que comienzan a desarrollar estrategias para maximizar el atractivo del lugar con el objetivo de atraer las inversiones. Las características del “urbanismo empresarial” serían las siguientes (2001: 352-353):

- Como mecanismo central utiliza el partenariado público-privado, con el uso de los poderes de gobierno municipal para intentar atraer fuentes externas de financiación, nuevas inversiones o nuevas fuentes de puestos de trabajo.

- La actividad del partenariado es empresarial y especulativo en la ejecución y en el diseño, con el peligro del dominio de la especulación frente a una planificación racional y un desarrollo coordinado. En algunos casos esto puede llegar a traducirse en que el sector público asuma los riesgos y el privado recoja los beneficios.

- El urbanismo empresarial se concentra más en la política económica del lugar que del territorio. Por territorio entiende aquellos proyectos económicos (vivienda, educación) que están destinados a mejorar las condiciones de vida de los residentes. Por lugar, entiende la construcción de nuevos lugares (polígono industrial, centro cívico) o la mejora de las condiciones de un lugar (presión para la disminución de los salarios) que puedan tener impactos más pequeños o más grandes que la extensión del territorio donde se ubican los proyectos.

Más allá de la propia localidad, el urbanismo empresarial significa también la asunción de la existencia de una competición interurbana que opera como “una fuerza externa coercitiva” sobre las ciudades individuales que las conduce a una mayor disciplina en la lógica del desarrollo capitalista (Harvey, 2001:358). Con la disminución de los costes de transporte y la reducción de las barreras espaciales de los movimientos de capitales, dinero e información, las características propias de los lugares han sido realzadas. La posibilidad de escoger más fácilmente la localización ilumina la importancia de las condiciones particulares de producción de un lugar determinado. Pequeñas diferencias en la fuerza de trabajo, infraestructuras, recursos, políticas de gobierno de regulación y tasación, tienen mucha más importancia que antes.

En este sentido Mayer (1995) define tres aspectos relacionados con la gobernanza en este nuevo contexto:

- a) La implicación en la acción política local de un número creciente número de actores públicos, privados y semipúblicos, que implica la redefinición del papel que ejercen las autoridades locales
- b) La mayor importancia en las políticas locales de las estrategias de desarrollo proactivo orientadas a definir el perfil competitivo de las ciudades, situándolas en la jerarquía internacional y
- c) La progresiva importancia de las políticas económicas y la necesidad de llevarlas a cabo a través de modalidades de intervención en las que intervienen diferentes sectores.

1.3 Hacia un régimen de gobernanza urbana

Ante las tendencias descritas parece insuficiente con la complaciente imagen de unas ciudades autorreguladas a través de una plácida colaboración entre actores, como algunas orientaciones teóricas pluralistas parecen apuntar: condicionantes estructurales, tendencias económicas, cambios en las escalas territoriales, asimetrías de poder entre los actores... configuran un escenario de gobierno muy complejo, y

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

también conflictivo, enmarcado por unas determinadas relaciones de poder. En medio del debate entre pluralistas y elitistas (Dunleavy y O'Leary, 1987) y de la transición del "government" hacia la "governance" local, a mediados de los ochenta aparece la teoría de los regímenes urbanos de la mano de Clarence Stone y su estudio sobre la ciudad de Atlanta. Esta teoría irrumpe con mucha fuerza en Estados Unidos y rápidamente domina los estudios sobre poder y política local, con una amplia aceptación en el mundo anglosajón (Jones, 1997), a la vez que su desarrollo como base de estudios comparativos ha promovido un intenso debate académico (Judge et. al., 1995; Lauria, 1997; Stoker y Mossberger, 1994). Stone define el régimen urbano como los "acuerdos informales a través de los cuales los organismos públicos y los intereses privados funcionan conjuntamente con el objetivo de formular y emprender decisiones de gobierno" (1989: 6). El que define el régimen urbano ante otras perspectivas del "policy analysis" es que todo y siendo informal, existe una coalición relativamente estable aunque internamente desigual que permite una cierta continuidad en el proceso de toma de decisiones: "el poder de gobernar se reúne a través de actores que cooperan, no como iguales, sino normalmente como contribuidores desiguales por un conjunto de propósitos compartidos" (Stone 1989: 4)

1.4 Una aproximación a los poderes locales

Una de las aportaciones más relevantes de la teoría del régimen es la sistematización de las diferentes fuentes de poder local, imprescindible para comprender el funcionamiento de la gobernanza urbana y concretamente el caso del plan 22@. Entender como funciona el poder es entender el resultado de cualquier proceso de renovación urbana, puesto que la movilización del poder en los campos socio-económico, cultural y simbólico siempre es necesaria para emprender cualquier cambio substancial en el ámbito local dónde conviven una gran diversidad de intereses.

Poder sistémico ("Systemic power"): Stone mantiene que existen ciertas posiciones socioeconómicas en el sistema social que traen implícito el potencial ejercicio del poder, como por ejemplo la autoridad política y especialmente la élite económica. Dado el privilegiado control de los recursos productivos o del suelo, las élites empresariales acostumbran a tener una influencia importante en la agenda política local. El poder sistémico deriva de la combinación de la ventaja económica de los negocios y una perspectiva económica-racional de los políticos locales (Stone, 1980: 987).

Poder de mando ("Command power"): Es el poder heredado de la concepción weberiana y el más trabajado en los estudios sobre poder local. Los actores o el grupo A intentan conseguir la dominación sobre otros intereses a través de la movilización activa de recursos (información, dinero, conocimiento), siendo el tipo de poder que más se acerca al concepto de control. Para Stone, la complejidad y la fragmentación de las sociedades contemporáneas hace inviable un control global de este tipo, por lo que si se quiere comprender la capacidad de gobierno en las sociedades complejas, tenemos que buscar la respuesta en las otras fuentes de poder.

Poder de coalición ("Coalition power"): La complejidad y fragmentación hacen que para los que ostentan el poder de mando sea necesaria la negociación y la coalición para ejercer su poder de manera más afectiva y amplia. Implica la negociación entre intereses públicos y privados sobre las bases de los respectivos potenciales autónomos, con el resultado del establecimiento de una agenda negociada.

Poder estratégico ("Preemptive power"): Este es un poder intencional y activo que se entiende como "la capacidad de ocupar, mantener y hacer uso de una posición estratégica" (Stone, 1988: 83). Los ámbitos de actuación de este poder son los de las respuestas adaptativas a las transformaciones del sistema, no sobre las fuentes de cambio social y económico en sí mismas. Está relacionado con el liderazgo social desde el cual se elaboran, proponen y se ejecutan las respuestas a los cambios adaptativos. Así, se podría definir como el control sobre la fuente de liderazgo, relacionado directamente con el poder de mando y el poder de coalición, ya que el ejercicio del poder estratégico necesita un considerable grado de poder de mando (no obstante, la posesión de poder de mando no implica el ejercicio del poder estratégico). El poder estratégico se convierte en esencial para mantener el poder de coalición, puesto que la coalición necesita como mínimo hacer creer que está obteniendo objetivos atractivos, ofrecer incentivos a los diferentes "partners" y al mismo tiempo manejar sus relaciones con el resto de esferas de gobierno. Todo esto se consigue con la habilidad y la fuerza sobre los recursos que permiten controlar el liderazgo (Stoker, 1995:65).

El concepto de poder estratégico permite a Stone diferenciar entre el *poder sobre* ("power over") y el *poder para* ("power to"). Mientras que el primero se referiría al control social y se vincularía con el poder

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

de mando, el segundo hace referencia a la producción social habilitada por el poder estratégico. Esta diferenciación ayuda a entender mejor el concepto de poder en la política y a superar los debates entre pluralistas y elitistas, y como Jessop (1997) apunta, implica poner complejidad en el corazón de la gobernanza urbana a la vez que extiende el análisis del poder mucho más allá de las instituciones de gobierno.

1.5 El régimen urbano

Según Stone son tres los sectores claves para poder ejercer el poder de manera efectiva: la administración local, la élite empresarial y la red de organizaciones y asociaciones civiles. Stone concreta que básicamente la política del régimen urbano dependerá de (1993:2): a) La composición de la coalición, b) La forma en que se relacionan y c) Los recursos que éstos aportan. Pero quizás una de las funciones más importantes del régimen, y la razón de su capacidad de devenir hegemónico, se debe al papel de liderazgo social que éste desarrolla, en el que los políticos juegan un papel esencial. Como principales detentadores del poder-producción, creadores y animadores del régimen, son los máximos interesados en liderar la producción de una determinada visión de la ciudad. El papel de liderazgo, se traduciría en la fuerza de producir la visión sobre lo que es posible, incidiendo en el debate público y en la comprensión de las acciones políticas a desarrollar y sus posibles consecuencias, tanto para conseguir la participación activa de las élites económicas como para mantener la propia legitimidad social, siendo los miembros del régimen quienes mantienen una relación más estrecha con los ciudadanos y las redes sociales. Mientras que para los pluralistas se establece una agregación consensual de las preferencias políticas de los ciudadanos, para los teóricos del régimen, partiendo de que la participación política acostumbra a ser pasiva y únicamente movilizada desde el liderazgo, es la misma política del régimen la que se ocupa de dar “forma” a las preferencias de los ciudadanos, ofreciendo respuestas para que la gente las haga suyas: *“se trata de desarrollar una visión sobre el que podría ser, un orden político local creíble, antes de que este sea realmente vivido, mantener un determinado apoyo activo hacia nuevas cosas antes de que se haya tenido oportunidad de experimentarlas”* (Ballesteros 2000: 35).

Una forma de entender este proceso es a través del concepto de “solution-sets” de Jones y Bachelor (1993). Los “solution-sets” vendrían a ser la partitura que sirve de guía al ejercicio del poder-producción, lo que implica la delimitación de los problemas locales y de las líneas generales de sus soluciones. Es el “corpus político del régimen”, el marco general que anima el desarrollo político concreto. Por lo tanto, se convierte en una lectura sobre el “significado” de la ciudad, un referente por entender la esencia de la coalición dominante. En sus discursos se sintetizan los intereses materiales particulares, la satisfacción de las necesidades sociales generales, así como formas diversificadas de incentivación para el mantenimiento y funcionamiento del propio régimen. Es donde podemos ver cómo confluyen las dimensiones del poder que hemos señalado anteriormente. Para Stoker y Mosserberger (1994), estas ideas políticas dominantes, no sólo nos servirían para entender el régimen, sino que tendrían una dinámica que reflejaría las fuerzas nacionales y transnacionales, así como las tendencias del desarrollo económico, incidiendo especialmente sobre lo que es factible y apropiado.

2. El Poblenu: un barrio industrial y obrero en transformación

2.1 Mirando al pasado para entender el presente.

El embrión para el establecimiento de las actividades productivas en el Poblenu¹²⁹ se gestó en el primer tercio del siglo XIX con la instalación de fábricas para el tratamiento de las indianas. La proximidad de la ciudad, la abundancia de agua en el subsuelo y la gran extensión de suelo disponible hicieron proliferar rápidamente las fábricas y también de población obrera que convivía con los “masos” y los cultivos. Entre 1840 y 1850 es cuando podemos empezar a hablar propiamente de la formación de un barrio, formado por unos 7.000 habitantes dedicados tanto a la industria como a la agricultura y la pastoreo. Entre 1860 y 1880 la población se triplica por el derribo de la ciudadela y la posibilidad de edificar a su alrededor, lo que propició la creación de nuevos núcleos de población (como el barrio de la Plata o Içària) y la aceleración hacia la especialización industrial: es cuando se habla del Poblenu como del Manchester

¹²⁹ Barrio situado en el nordeste de la ciudad sus límites actuales estarían, aproximadamente: por el oeste en el parque de la Ciudadela y la Avenida Meridiana hasta la plaza de las Glorias, la Gran Vía por el norte, el litoral por el Sud y la Rambla Prim por el este. En su interior se pueden identificar diferentes núcleos, pero la vida cívica se concentra en los ejes Rambla-Marià Aguiló de norte a sur y la Calle Pere IV de este a oeste.

catalán por su gran concentración industrial y por la tipología de algunas de sus fábricas. Es en los espacios que quedaban entre las fábricas donde se construían las viviendas, generalmente auto construidas y con unas condiciones precarias, sin urbanización, sin equipamientos y en un entorno contaminado, dando lugar a unas duras condiciones de habitabilidad a las que había que sumar las ya de por sí duras condiciones de trabajo. Éste fue el terreno que empujó el asociacionismo obrero, dominado rápidamente por las corrientes anarquistas, a través de los ateneos, cooperativas y la pionera Federación Regional Espanyola de la AIT entre otras.

Después de la aprobación del Pla Cerdà, Sant Martí de Provençals pasará a pertenecer al municipio de Barcelona en 1897. Entonces en el Poblenou vivían cerca de 24.000 habitantes y estaba formado por ocho barrios, tres de ellos de barracas. Las condiciones de trabajo continuaban siendo penosas y poco a poco los obreros se fueron organizando a través de cooperativas de autoayuda y sindicatos. La CNT, fundada en 1910, tuvo sus primeros núcleos importantes en el Poblenou. Ya desde sus inicios el barrio se caracterizó por su activa vida social y política. Desde principios de siglo, y hasta la dictadura, el republicanismo y el anarcosindicalismo fueron los movimientos políticos más importantes. El final de la guerra marcó un punto y aparte y ya no será hasta los años 60 cuando se comience a reconstruir el sindicalismo de clase con la implantación clandestina de Comisiones Obreras. Las históricas entidades recreativas fueron las que continuaron animando la vida popular del barrio como el Ateneu Colón (1889) o el Casino l'Aliança (1869) o el club de fútbol Júpiter (1909).

Durante los años 40 y 50, las intervenciones urbanísticas se limitaron a la construcción de algunos bloques de viviendas, la reparcelación de fábricas en pequeños talleres y la apertura de algunas calles. El plan comarcal de 1953 fijaba los límites de la expansión industrial diferenciando claramente entre residencia e industria, hasta entonces entremezcladas. También implicó la construcción de grandes polígonos de vivienda pública, lo que supuso la extensión del "barroquismo vertical" durante los 60 en los barrios próximos del Besós y Maresme, acentuándose el déficit de servicios básicos. Esta situación se sumaba a las inundaciones periódicas, la contaminación y el aislamiento del barrio. Además, a partir de mediados de los años 60 comienza la crisis industrial con cierres y traslados, quedando en paro centenares de trabajadores del barrio. Es a lo largo de los años 70 cuando las empresas de transporte empiezan a instalarse en el Poblenou gracias a la disponibilidad de naves vacías a bajo precio, así como por la fácil adaptabilidad a los nuevos usos y su proximidad al centro de la ciudad.

En este contexto, la lucha antifranquista se articuló a través del movimiento vecinal que reclamaba mejoras en los barrios. En el Poblenou, una importante lucha fue la reivindicación contra el Plan de la Ribera, proyecto impulsado por grandes empresas y bancos que contaba con el beneplácito del entonces alcalde Porcioles. Pretendían urbanizar la mayor parte del litoral Poblenou con grandes torres de pisos de lujo frente a la playa y segregándolos del resto del barrio mediante una autopista. El Plan se hizo público en 1973 y se consiguió que fuese desestimado a través de la firme oposición de los vecinos, así como de diversas entidades y el soporte de técnicos y colegios profesionales. Esta protesta fue la cuna para la articulación del movimiento vecinal reivindicativo a través de la creación de la "Comissió de Barri", organización que con el tiempo se transformará en la actual Associació de Veïns i Veïnes del Poblenou.

En el terreno urbanístico, la aprobación del Plan General Metropolitano en 1976, aún vigente, supuso entre otras cosas: a) el mantenimiento de las zonas industriales del Plan Comarcal, dejando en una situación irregular a más de 4.500 viviendas construidas en esa zona y frenando a la vez las expectativas especulativas de los propietarios del suelo que esperaban su reconversión y b) la reserva para sistemas viarios y ferroviarios, lo que en la práctica consolidaba el aislamiento del barrio debido al nudo de autopistas de la plaza de las Glòries y el mantenimiento de la línea de ferrocarril de la costa. Así se consolidaba un barrio eminentemente productivo pero con evidentes síntomas de decadencia y aislamiento dentro de la ciudad, lo que propiciaba un futuro incierto.

Ya en democracia, el Ayuntamiento comienza a asumir algunas de las reivindicaciones vecinales. Sin embargo, las grandes transformaciones urbanas se produjeron a partir de la nominación olímpica de Barcelona, especialmente con la decisión de ubicar la Vila Olímpica en la zona industrial del barrio de Icaria, así como la construcción del Cinturón del Litoral, la rehabilitación de las playas y la creación de nuevos parques. En la década de los 90, se realizaron diversas actuaciones que tenían como objetivo el dotar de una mayor centralidad a la Plaza de las Glòries: la ubicación del Teatro Nacional, el Auditorio y la conversión de la fábrica Olivetti en el centro comercial, acercaron un poco más al barrio al corazón de la ciudad. Pero la obra definitiva de conectividad del Poblenou ha sido la prolongación de la Avenida Diagonal hasta la costa, lo que abrió la puerta a la inversión y reconversión en grandes áreas

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

anteriormente industriales: los Planes Especiales de Reforma Interior (PERIS) de Diagonal - Poblenou, el del Front Marítim y el de Diagonal Mar están cambiando profundamente la morfología y composición social del barrio.

Durante este proceso también fueron apareciendo nuevos usos. A finales de los ochenta surgen grupos de artistas que se instalan en antiguas fábricas por la disponibilidad y el precio de amplios espacios (Palo Alto, Hangar, el Submarino). También se rehabilitan algunas fábricas para albergar diferentes actividades, como es el caso de Vapor Lull y su reconversión en “lofts” y la rehabilitación de Can Canela como sede del Institut Català de Tecnologia. Alrededor de Pere IV y Almogàvers también comienzan a instalarse grandes bares y discotecas aprovechando las antiguas instalaciones industriales.

Como señala Oliva (2004: 21-22), cuando llegamos a finales de los 90 nos encontramos con la siguiente situación urbana:

- a) Una superficie industrial discontinua y concentrada en tres zonas con una situación de creciente centralidad respecto al centro de la ciudad y el área metropolitana.
- b) Una diversidad de actividades: centros productivos grandes y pequeños de diversa actividad, centros de transporte y distribución, locales comerciales y de ocio y, marginalmente, artistas y nuevas actividades.
- c) Un parque de viviendas dentro de las zonas industriales en una situación de alegalidad.
- d) Un aumento de edificios abandonados, algunos de ellos con gran valor arquitectónico de las diferentes etapas de industrialización.
- e) Un incremento de la población (unas 45.000 personas) y de la heterogeneidad social en el barrio a partir de las nuevas promociones residenciales, por lo que se requieren también nuevos equipamientos.
- f) Y cabría añadir, la presencia de un activo y reivindicativo movimiento vecinal, así como una importante red asociativa situada fundamentalmente alrededor del corazón histórico del Poblenou.

2.2 La elaboración de una ide@

Una vez finalizada la creación de la Vila Olímpica y la remodelación del litoral, cada vez se hace más evidente para el sector inmobiliario el potencial urbano y residencial del Poblenou, lo que parece ser una de las últimas gran “reservas” de suelo dentro de la ciudad. Por otro lado, la Asociación de Vecinos y Vecinas (AVV) desde el final de las olimpiadas empieza a reclamar un plan global de renovación del Poblenou ya que parte del barrio se encuentra en una situación de degradación debido al abandono de actividades industriales y a la desatención municipal. Así, es 1995 cuando aparece el primer documento oficial, aunque no público, abordando el futuro del área. En “Poblenou, reconeixement urbanístic y propostes”, el Gabinete de Estudios Urbanísticos del Ayuntamiento de Barcelona realiza un detallado estudio sobre la evolución urbana del Poblenou que servirá de base para detectar los principales déficits y esbozar propuestas para la transformación del barrio. Dentro del documento, la propuesta “Poblenou, districte de les arts” contendrá muchas de las ideas que finalmente recogerá el plan 22@ aunque de forma reciclada: la continuidad de la trama urbana del plan Cerdà, la apuesta por la persistencia de la actividad productiva transformándola en actividades relacionadas con las artes aplicadas y especialmente con el diseño, la atracción de centros universitarios y de formación profesional, así como la ubicación de instituciones y equipamientos culturales. La diversidad de usos en un mismo entorno se concreta con la propuesta de construcción de “manzana complejas” que combinen industria, servicios y viviendas.

No será hasta el 1998 cuando saldrá a la luz el primer documento de carácter normativo (“Criteris, objectius y solucions generals de planejament”), que supone una actualización del documento anterior y la incorporación de un estudio sobre las dinámicas económicas territoriales realizado por el economista Joan Trullén. En él se definen algunas de las áreas prioritarias sobre las cuales se basará el proyecto definitivo: a) promocionar las industrias de alta tecnología b) potenciar los sectores de servicios a la producción c) explotar la nueva lógica locacional de las industrias relacionadas con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) lo que permite incrementar el peso de las ciudades nodales regionales que transitan hacia funciones terciarias y d) luchar contra la creciente polarización y desajuste en el mercado de trabajo metropolitano, ya que según el informe crecería la demanda de ocupación especializada y muy formada. En el apartado de criterios, se contempla las principales líneas de intervención para el futuro del Poblenou, entre ellas:

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- a) La cohesión interna: Hace un especial hincapié en la integración urbana de las diferentes zonas del barrio. *“La renovación de las áreas industriales que se plantea, tiene como primer objetivo la integración de las diferentes zonas del barrio para mejorar la continuidad entre las partes y obtener una mejor cohesión a nivel espacial y social y mejorar la relación del Poblenou y el esto de la ciudad”* (Departament d’Urbanisme, 1998: 35). Este enfoque cambiará y se concretará en la Modificación del Plan General Metropolitana (MPGM) con el establecimiento de los 6 Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs) de iniciativa pública.
- b) La actividad industrial: Apuesta por el mantenimiento de la actividad productiva adaptándola a actividades “más modernas” que sean compatibles con la mezcla de usos (oficinas, servicios, vivienda...). Aún así matiza que “no se trata de un cambio radical de los usos actuales, ni de plantear un proceso de transformación como se hizo en el sector Diagonal-Poblenou, Vila Olímpica o Front Marítim. El Poblenou es un barrio donde se concentra, aún hoy, una importante actividad económica y productiva que es necesario preservar” (Departament d’Urbanisme, 1998: 36)
- c) La vivienda: Reconocimiento legal de la vivienda existente “más consolidada” y la construcción de nueva *“sobre la base de una proporción adecuada entre los diferentes usos (...) que no ponga en cuestión el papel del Poblenou como centro de actividades metropolitanas”* (Departament d’Urbanisme, 1998: 38) lo que según Oliva (2003: 25) se traducirá, en una intención de recalificar a residencial el 50% del suelo calificado como industrial. Se matiza que la incorporación de nueva vivienda tenga que hacerse con el objetivo de crear vivienda asequible.

En el periodo de alegaciones precisamente se cuestiona este último punto, la reconversión de una parte del suelo industrial a vivienda. Una de las más significativas alegaciones, por su trascendencia posterior, será la del grupo “Cercle Digital” que apuesta por un modelo de ciudad compacta y variada con el objetivo de que el Poblenou sea un puntal en la nueva revolución tecnológica. Este grupo se crea al entorno de Miquel Barceló, ingeniero industrial en aquel momento director del Institut Català de Tecnologia (ICT). Barceló había propiciado la centralización de las oficinas del ICT en el Poblenou, siendo una de los pioneros en la rehabilitación de una antigua nave industrial en el Poblenou, Can Canela, para nuevos usos terciarios. A su alrededor se unieron una serie de personajes del mundo de los negocios en Internet, así como arquitectos y urbanistas como Ramón García-Bragado, entonces director del consorcio Localret¹³⁰ que tendrán un papel clave en el desarrollo del Plan 22@. En el momento de redacción de las alegaciones, el ICT recibe el encargo del Pacto Industrial de la Región Metropolitana¹³¹, entonces dirigido por el ingeniero industrial Joan Majó, para hacer un estudio comparado sobre el desarrollo de nuevos sectores productivos en entornos urbanos para aplicar en la región metropolitana de Barcelona. Bajo la dirección de Miquel Barceló y con la colaboración de diferentes miembros del “círculo¹³²”, se gesta el libro Ciutat Digital, corpus teórico de la filosofía del plan 22@ y en el que se detallan las propuestas concretas que recogerá la Modificación del Plan General. En él se lanza la propuesta del nombre -22@- y se reclama la destinación del suelo industrial del Poblenou para la ubicación de industrias o empresas vinculadas al nuevo sector de las TIC. Se advierte también de la necesidad de equipamientos destinados al apoyo de estas empresas como universidades y centros de investigación, además de desarrollar el contenido de un Plan de infraestructuras para el sector.

De junio del 98 a octubre del 99 se producen bastantes cambios en Urbanismo y la gente próxima al Círculo digital pasa a tomar el mando del proyecto, seguramente gracias a sus ideas y contactos políticos¹³³. En febrero hay una reunión informativa sobre el plan que se realiza en la sede del ICT. En mayo se aprueba el tercer Plan estratégico de la ciudad de Barcelona con una mención explícita al 22@ y finalmente, en septiembre la renuncia de Borja Carreras Moisy como gerente de urbanismo es aceptada y

¹³⁰ Consorcio de municipalidades de Cataluña para el desarrollo de las redes de comunicaciones y nuevas tecnologías.

¹³¹ Asociación territorial formada por ayuntamientos, sindicatos y organizaciones empresariales y otras entidades vinculadas al desarrollo económico y la promoción de la ocupación.

¹³² El libro fue coordinado por Antoni Oliva (consultor) y participaron Isidre Costa, Ramón García Bragado, Carme Ballvé, Francesc Mañà (ingeniero de telecomunicaciones del ICT) y Salvador Rueda (ecólogo urbano). También colaboraron Joan Trullen, Xavier Creus y Eudald Domenech

¹³³ Miquel Barceló es miembro de Ciutadans pel Canvi desde de 1999 y diputado en el Parlament de Catalunya desde 2003, actualmente es el presidente de la sociedad 22@. Ramón García Bragado es responsable de la Secretaria General de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya. Joan Trullén es secretario general del Ministerio de Industria, turismo y comercio. Joan Majó es el Director General de la Corporació Catalana de Ràdio y Televisió.

pasa a ser sustituido por Ramón García Bragado. En un tiempo record (de octubre a diciembre) se redacta y aprueba la “Modificació del PGM per la renovació de les àrees industrials del Poblenou –districte d’activitats 22@-” con el voto favorable de todos los grupos políticos. En el proceso de aprobación definitiva se crea también la sociedad privada municipal 22@, encargada de aglutinar los instrumentos y las competencias adecuadas para gestionar el proceso de transformación previsto en el plan cuyos presidentes serán Joan Clos, Joan Majó y Miquel Barceló.

2.3 EL Plan 22@: Un nuevo Plan General para el Poblenou

La subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona aprobó el 27 de julio del año 2000, La Modificación del Plan General Metropolitano (MPGM) para la renovación de las áreas industriales del Poblenou. El proyecto 22@BCN representa para Barcelona la transformación urbanística más importante iniciada en los últimos años, tanto por su extensión, unas 200 ha. situadas en una localización central, como por su consideración estratégica como motor productivo de la región metropolitana de la denominada “Nueva economía”. A continuación resumimos los principales ejes que estructuran el plan.

Situación del “Distrito 22@”



Las piezas

Bajo la idea de un modelo de ciudad compacto, diverso y sostenible, la principal novedad del Plan es la recalificación de las áreas industriales, de la clave urbanística 22a contenida en el PGM del 76 a la clave 22@. Esto representa por un lado cierta continuidad con la planificación anterior – se mantiene el 22 – y por otro lado implica una innovación y una multiplicidad en los usos – del A a la @ -. Donde anteriormente solo se podían ubicar exclusivamente actividades industriales, ahora en el mismo suelo se permiten una gran variedad de usos: vivienda, industria no contaminante, oficinas, comercio, hoteles, residencias, etc. El principal objetivo que se plantea el Plan es atraer “actividades @” que son definidas como aquellas actividades relacionadas con el sector de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y aquellas que estén relacionadas con la investigación, el diseño, la actividad multimedia, la gestión de bases de datos, etc. Se justifica así un aumento importante de la edificabilidad de la zona, del anterior $2 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ se pasa a $3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$, aunque se asocian elevadas cargas para la realización del plan de infraestructuras y se determinan unos elevados estándares de cesión: 31 m^2 por cada 100 m^2 de vivienda, de los cuales 18 m^2 han de ser destinados a zona verde y un 10% del ámbito a

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

equipamiento¹³⁴. El objetivo de este nuevo tipo de actividades productivas no contaminantes ni molestas es la sustitución de las antiguas actividades industriales, especialmente las vinculadas al almacenamiento y al transporte de mercancías muy implantadas en el sector.

Por lo tanto, es un plan que afecta fundamentalmente a las áreas industriales pero que también tiene importantes consecuencias para los demás usos: la vivienda y los equipamientos. La MPGM reconoce legalmente la existencia de 4.614 viviendas en el barrio, la gran mayoría construidas antes de 1953 pero que pasaron a una situación de alegalidad (o de “disconformidad con el planeamiento”) con la aprobación del Plan Comarcal. El plan establece también unas condiciones específicas para que se pueda aumentar el volumen sólo en aquellos casos donde haya una cierta aglomeración de viviendas. Se incorpora así el concepto de “frente consolidado”, que se define como grupos de dos o más parcelas con predominio de edificios de viviendas “consolidadas” dentro de los sectores de actividades industriales, lo que significa el 72% del total de viviendas desafectadas.

Además se prevén la construcción de entre 3.500 y 4.000 nuevas viviendas, el 100% de protección oficial de titularidad pública con la obligación de que del nuevo parque el 25% sea destinado a alquiler. A pesar de la gran proporción de vivienda protegida que contempla el 22@ (la mayoría de los planes contemplan como mucho el 25% de vivienda protegida), el plan abre una puerta también a la introducción de vivienda para el libre mercado calificada como “vivienda no convencional”. Se trata de las actuaciones en edificios industriales para reutilizarlos como “lofts”, una práctica que se había dado de forma semi ilegal en el Poblenou, pero que ahora queda sujeta a las cesiones para sistemas (zonas verdes y equipamientos) así como a las cargas de urbanización. En concreto el plan establece 18 recintos industriales susceptibles a este tipo de transformación.

La segunda novedad más importante de la MPGM son los equipamientos @, destinados a actividades vinculadas a la formación, la investigación y la empresa, haciendo un especial hincapié en la localización de prácticas relacionadas con la colaboración entre Universidad y Empresa. De los siete previstos, por el momento han sido definidos tres¹³⁵:

Vinculado al plan, se contempla el desarrollo de un Plan Especial de Infraestructuras (PEI) que implica: la reordenación viaria con la apertura de nuevas calles, la ordenación del subsuelo y la construcción de galerías de servicios, la mejora la red de cloacas, la instalación de recogida neumática de residuos, la construcción de una nueva subestación eléctrica, la renovación de la red de gas y agua así como la extensión de cableado digital en toda la zona.

El desarrollo

Una vez repasadas las piezas (actividad productiva, residencial, de equipamientos e infraestructuras) que conforman el plan, este establece un sistema de desarrollo flexible a través de Planes especiales públicos y privados. Como motor de transformación se predeterminan seis grandes planes predeterminados de reforma interior de iniciativa pública “*que prevén la transformación física del territorio para la creación de nuevos elementos de estructura urbana o para posibilitar la implantación de actividades que puedan jugar un papel estratégico en la creación de nuevas dinámicas en el sector*” (Departament d’Urbanisme, 2000: 27). El desarrollo de grandes zonas tiene que dotar de una coherencia y cohesión morfológica e identidad a cada sector, asegurando la coexistencia de usos diversos y la continuidad de los tejidos

¹³⁴ La sentencia núm. 286 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), hecha pública en mayo del 2005, ha declarado la nulidad de tres artículos de la modificación del Plan General Metropolitano, entre ellos el que obliga a las cesiones mencionadas a los propietarios. La sentencia esta siendo recurrida por el Ayuntamiento.

¹³⁵ La de Barcelona Activa y la de Can Jaumeandreu consisten mayoritariamente en espacios (su sede corporativa, vivero de empresas y espacio para empresas internacionales) utilizados por la Agencia Local de fomento de la ocupación. Por otro lado, en el Parque Barcelona Media, situado alrededor de la fábrica Ca l’Aranyó, pretende convertirse en un lugar de referencia para la industria audiovisual, con un Campus Universitario, las instalaciones de la empresa MediaPro, incubadoras de empresas y una residencia de estudiantes y profesores.

residenciales. Las seis áreas¹³⁶, cada una con su PERI de iniciativa pública, representan el 46% del suelo de transformación del 22@ y su planificación fue aprobado entre el junio del 2001 y el febrero del 2004.

Además de los planes de iniciativa pública, se espera que sea la iniciativa privada la que complete la transformación restante a través de Planes Especiales; estableciéndose como unidad mínima para la transformación una isla del ensanche y con un mínimo del 60% del suelo para instar a la transformación. Para actuaciones aisladas para actividades @ y establecimientos hoteleros es suficiente con una parcela de 2.000 m² ya que se considera el motor para una futura transformación integral de la isla¹³⁷.

2.4 El PERI Llacuna: Un punto y aparte

Una vez revisados los consensos, trabajaremos ahora a partir de los conflictos. Como se ha descrito, desde la concepción del plan hasta su aprobación, la participación fue restringida a la área de urbanismo del Ayuntamiento, arquitectos afines y a las aportaciones de técnicos y profesionales vinculados al Círculo Digital. En este tiempo, otros actores (partidos políticos, propietarios del suelo, promotores, asociaciones de vecinos, etc) intervinieron formalmente a partir de las alegaciones a los dos planes que se sometieron a exposición pública y a través de algunas reuniones. Los propietarios del suelo y las promotoras fueron los más recelosos ante el Plan, ya que desde hacía tiempo apostaban por la reconversión residencial a libre precio, aunque las promotoras también vieron finalmente el potencial de negocio que ofrecía el sector de las oficinas. Por otra parte, la idea del 22@ convenció a la AVV que vio cumplidas, al menos en principio, cuatro de sus seis demandas básicas: la redacción de un plan general de renovación para el Poblenou, el mantenimiento de la actividad productiva en el barrio, la construcción de vivienda protegida y el reconocimiento de las 4.600 viviendas que estaban en situación de ilegalidad. Quedarán pendientes la concreción de dos temas más: la provisión de nuevos equipamientos sociales para el barrio y la protección del patrimonio histórico e industrial del Poblenou.

Los primeros PERIs de iniciativa pública, alejados del centro histórico del Poblenou y con poca afectación residencial, fueron aprobados a lo largo del 2001 sin grandes complicaciones. Aún así, en mayo del mismo año ya comienzan a aparecer las primeras críticas por parte de la AVV reivindicando la necesidad de una mayor participación en el proyecto. En su publicación de ese mismo mes se podía leer refiriéndose al 22@: *“el secretismo y la poca colaboración que existen por parte del Distrito (...) obedece claramente a la intención del consistorio de prescindir de la opinión vecinal”* (AVVP, 2001)

Pero la paz social duró poco y la aprobación inicial en diciembre del 2001 del PERI Llacuna fue la que encendió la mecha. Aunque se continua defendiendo el plan 22@, la AVV crítica abiertamente el PERI por la altura de las torres que se quieren construir, vistas como una agresión, así como la poca participación vecinal y la numerosa afectación a viviendas. Entretanto, la oposición política municipal empieza criticar el plan 22@ en su conjunto, especialmente por el poco éxito para atraer nuevas empresas. El 28 de febrero del 2002, se realiza una de las manifestaciones más multitudinarias del Poblenou contra el PERI Llacuna que reúne a unas 3.500. Durante este proceso el panorama se complica aún más y nacen dos nuevas asociaciones de oposición al Plan. Por un lado la “Associació d’afectats del 22@” agrupa parte de los vecinos y vecinas que tienen sus casas y negocios afectados por los sucesivos PERIs, y por el otro, la “Coordinadora contra el 22@” que formada por sectores juveniles anticapitalistas que reivindican el carácter especulativo del plan, la destrucción de empleos de trabajo y la vinculación de las nuevas empresas tecnológicas con la industria del armamento.

El conflicto se salda con un pacto entre el Ayuntamiento con la AVV, la continua oposición de los otros colectivos y la reforma sustancial del Plan Llacuna: a) se redistribuyen los volúmenes edificatorios y se rebajan la altura de las torres. b) se disminuyen las viviendas afectadas: las 63 familias afectadas inicialmente pasan a ser 32 y c) la AVV firma un acuerdo con el Ayuntamiento que contempla los siguientes puntos:

1. El compromiso de la AVV con un plan 22@ que reactive el tejido industrial y sea respetuoso con la historia y la personalidad colectiva del Poblenou.

¹³⁶ Son los siguientes: Eix Llacuna, Campus Audiovisual, Parc Diagona, Ll Pujades llevant, Llull Pujades ponent y Perú – Pere IV

¹³⁷ En febrero del 2005 a través la iniciativa privada había intervenido en siete manzanas y en cuatro parcelas de más de 2.000 m².

2. Una mejora en la información y la participación de los representantes vecinales, por lo que se prevé crear una comisión de afectados para cada uno de los diferentes planes. A partir de esta negociación los planes aprobados anteriormente se modifican.
3. El compromiso para la regulación de mecanismos que posibiliten la ubicación de las actividades económicas (comercio e industria urbana) en las nuevas edificaciones
4. Una coordinación entre el plan de equipamientos¹³⁸ y el plan 22@ para asegurar el cumplimiento de las previsiones establecidas en el primero. A tal efecto se acuerda la constitución de una comisión de supervisión para el desarrollo efectivo del plan de equipamientos.

2.5 Los ejes de conflicto: entre las persistencias y las renovaciones

- La vivienda

El plan 22@ reconoce la existencia de las viviendas en situación de ilegalidad, pero no garantiza que estas casas sean mantenidas, especialmente aquellas que se hallan más aisladas y fuera de los que se ha denominado “fronts consolidats”. Las movilizaciones para la preservación de las casas y la recolocación de los afectados se han saldado por el momento con la disminución de los afectados y el predominio de la negociación individual con los afectados.

En lo que se refiere a vivienda nueva, las cargas urbanísticas facilitaron que en principio el 100% de la vivienda nueva fuera protegida, algo muy excepcional en los planes de renovación ya que la mayoría de ellos llegan a realizar como mucho un 25% de vivienda protegida¹³⁹. Aún así, el plan deja la puerta abierta a las promociones privadas a través de la reconversión de industrias en “lofts”. La principal novedad respecto a la MPGM fue el resultado de la campaña (“Queremos seguir viviendo en el Poblenou”) promovida por el movimiento vecinal que reivindicaba que el 50% de los pisos de protección construidos en el barrio fueran prioritariamente para los vecinos con el objetivo garantizar el derecho a la vivienda y de evitar la gentrificación¹⁴⁰. Ante una rotunda negativa inicial de los políticos municipales y los gestores del 22@, finalmente se acuerda que un tercio de los pisos sean para los residentes.

- El Patrimonio industrial.

La consideración sobre el patrimonio industrial ha ido creciendo desde que se aprobó el Plan 22@. En un principio la MPGM recogía más bien tímidas declaraciones de intenciones sobre la necesidad de preservar el patrimonio industrial del Poblenou. En el plan únicamente se detallan 18 fábricas para su reconversión en vivienda. Fruto del trabajo desarrollado por el Grupo de patrimonio industrial del Forum Ribera Besós, el movimiento vecinal inicia un catálogo sobre el patrimonio industrial del Poblenou con la intención de que la Administración asuma la realización de un plan integral para la protección del patrimonio industrial del Poblenou¹⁴¹ y su inclusión en el Plan Especial de Protección del Patrimonio histórico-artístico de la ciudad de Barcelona. La filosofía del plan propuesto va más allá de la salvaguarda de elementos y piezas aisladas (chimeneas y naves) para preservar los conjuntos industriales con todos sus elementos sin los cuales la legibilidad de las piezas pierde sentido. Se argumenta además que estos conjuntos no sólo tienen un valor arquitectónico sino que son elementos de referencia fundamentales para la identidad del barrio a la vez que ofrecen una gran potencialidad para la reconversión en nuevos usos comunitarios y productivos. A lo largo de este proceso, los PERIS se han ido dotando de una mayor sensibilidad respecto a este tema etiquetando algunos edificios industriales como “edificio a mantener”,

¹³⁸ El plan de equipamientos para el Poblenou es fruto de una reivindicación de la AVV debido a la escasez de equipamientos en el barrio acentuada por las nuevas promociones residenciales en la zona. A través de una comisión bipartita con técnicos del Ayuntamiento se consensuó el tipo de equipamientos necesarios para el Poblenou y su ubicación aproximada, gran parte de los cuales se ubican en terrenos comprendidos en el 22@. El plan fue aprobado en julio del 2001.

¹³⁹ tanto el grupo político municipal Iniciativa Verds como el movimiento vecinal se apuntaron como propio el logro

¹⁴⁰ El distrito de Sant Martí, si en 1995 el precio de los pisos nuevos se situaban por debajo de la media de Barcelona en 233 €/m², en el 2003 ya la había superado en más de 13€/m² (fuente: www.bcn.es/estadistica)

¹⁴¹ El 06/05/05 ERC i ICV presentaron una proposición no de ley en la que se insta a la Generalitat a colaborar con el Ayuntamiento en la protección del patrimonio industrial del Poblenou y propone la elaboración del un plan director de patrimonio que preserve todo el conjunto industrial del Poblenou (Diari El Punt 07/05/04)

aunque no asegura su preservación en futuras transformaciones¹⁴². En otros casos, conjuntos reivindicados para su preservación como la Unión Metalúrgica, Extractos Tánicos o Can Ricart los planificadores municipales han dado luz verde para su destrucción parcial.

- Actividades económicas y empleo

La apuesta de la MPGM fue para la atracción de actividades de nuevas tecnologías y bajo este argumento se permite edificar un 0,5m²/stm² más. En este terreno el conflicto se sitúa entorno a dos temas: la expulsión de actividades productivas existentes antes del plan y el tipo de nuevas actividades que se instalan en el distrito. Respecto al primero, se ha criticado la excesiva preocupación por la atracción de empresas transnacionales y de aquellas vinculadas con las TIC, no garantizando la continuidad de las pequeñas y medianas empresas presentes en el sector. Éstas, aunque compatibles con la vivienda y normalmente empleando a trabajadores del barrio, una vez hecha efectiva la afectación se tienen que trasladar a otro municipio de la región metropolitana o bien desaparecer. Mientras que las afectaciones y realojamientos a viviendas están muy reguladas por la administración, en el caso de las actividades industriales se convierte en un asunto entre particulares, aunque la administración pueda acabar favoreciendo a los promotores que le garantizan el desarrollo de la planificación aprobada. En lo que se refiere a las nuevas actividades, aunque algunas de ellas son emblemáticas de este sector como T-Systems, Indra o Auna, se cuestiona la presencia de nuevas empresas que no albergan “actividades @” y el proceso de relocalización des del centro de la ciudad al 22@, donde el precio de las oficinas es más barato¹⁴³. También se ha denunciado que algunas de las grandes empresas del ámbito de las tecnologías de la información y comunicación (Indra, General Electric, T-Systems, El Corte Inglés...) estén estrechamente relacionadas con la industria armamentística.

La combinación de estas dos críticas (expulsión y relocalización) hace emerger dudas sobre la capacidad del plan de generar los 3.500 - 4.000 puestos de trabajo previstos si descontamos los que se destruyen y relocalizan y sobre si este supuesto aumento del empleo repercutirá realmente en los trabajadores de la zona, ya que tampoco se han iniciado políticas especiales destinadas a la formación de los trabajadores en estos ámbitos.

3. Reflexiones entorno la gobernanza en Barcelona y el plan 22@

A lo largo del proceso de desarrollo del plan 22@, se observan claramente dos etapas diferenciadas. La primera se prolongaría desde 1995 hasta la aprobación provisional del PERI Llacuna y se caracterizaría por una participación corporativa entre despachos municipales, técnicos, profesionales y grupos de presión hasta que el poder estratégico se hace efectivo. La segunda, a raíz del conflicto abierto por el PERi Llacuna, en la que el debate público se extiende y la AVV pasa a tener un papel más relevante que le permite introducir modificaciones en el plan. Paralelamente, ante la continuada falta de una apuesta política, el plan parece decantarse hacia los incentivos del poder estructural, aunque dependerá de las relaciones que finalmente se establezcan en el régimen urbano.

3.1 Gestión y aprobación de la MPGM: el poder estratégico en uso

En ella podemos diferenciar dos fases:

a) En la primera fase (de 1995 hasta el 1999), se empiezan a definir las principales líneas de actuación para el futuro del Poblenou: mantenimiento de la actividad industrial, reconocimiento de las viviendas existentes en suelo industrial y apuesta por la diversidad y la compacidad de usos. Es un debate bastante restringido donde fundamentalmente reina la indecisión política y la inestabilidad en el departamento de urbanismo. El futuro del Poblenou es un debate que por el momento no se considera prioritario dentro del Ayuntamiento, así que la situación se alarga debido a la insuficiente decisión y seguridad política en un período de transición entre los alcaldes Maragall y Clos.

b) En la segunda fase las ideas impulsadas por el Círculo se van imponiendo gracias al desarrollo de un marco conceptual sobre el futuro del Poblenou. Influenciados entre otros por las ideas de Manuel Castells, las teorías económicas sobre el desarrollo regional y las experiencias llevadas a cabo en otras ciudades

¹⁴² Según la oficina 22@ actualmente están protegidos o en vías de protección “136 elementos” del patrimonio histórico del Poblenou.

¹⁴³ Según un estudio de la consultora Cushman & Wakefield sobre el sector inmobiliario de julio del 2005, los precios de oficinas del 22@ son un 40% más baratas que las del centro de la ciudad.

alrededor de *milieu* innovadores y parques tecnológicos, se va gestando una idea propia sobre qué hacer en las miles de hectáreas industriales, muchas de ellas en desuso, que abundaban en el Poble Nou. Aunque poco después entrará en un periodo de reajuste, también es un periodo de efervescencia económica de las empresas punto com (basadas en los usos, contenidos y aplicaciones de Internet), por lo que el potencial que ofrecían las TIC parece inagotable. Se crea así lo que anteriormente hemos definido como un nuevo “solution set” sobre qué hacer en el Poble Nou que al mismo tiempo va mucho más allá del Poble Nou. Frente a visiones estrictamente terciarias sobre el futuro de Barcelona (especialización de la ciudad en actividad turística y de servicios), ésta se basa en el potencial que ofrece Barcelona para las economías de localización y urbanización, especialmente para aquellas actividades productivas basadas en el uso intensivo de conocimiento y de las TIC (diseño, creación, investigación...). Se está tratando así de ejercer un poder estratégico sobre qué opciones escoger ante los cambios económicos, imaginando un futuro de ciudad necesario y deseado sobre el que se ha de actuar frente a otro lleno de peligros “*si dejáramos que la iniciativa privada actuara libremente con la visión puesta a corto y medio plazo, nos acabaríamos convirtiendo en un modelo fundamentalmente en la promoción residencial y la actividad lúdico-turística-residencial (...). Este sería un modelo sin futuro, porque requeriría que todas las comarcas nos visitaran con sus coches para comprar en el centro de la ciudad, que todos los jubilados de los países ricos se instalaran atraídos por nuestro clima y el pescadito frito*” (Vladimir de Semir¹⁴⁴, BMM: 7). Por el contrario, el desarrollo de la Ciudad Digital promete aumentar el dinamismo económico de la ciudad e incluso de toda la región metropolitana, la creación de puestos de trabajo cualificados, además de apostar por una ciudad más compleja y sostenible. Las ideas de fondo de este “solution-set” no son especialmente novedosas a nivel internacional, ya que responde a las características que hemos descrito como urbanismo empresarial iniciadas a mediados de los ochenta y en otras ciudades ya se llevaban a cabo procesos similares relacionados con las TIC, tampoco lo son nivel local, muchas de las ideas ya estaban contempladas en los planes de 1995 y 1998. Lo importante es que ahora estas ideas (a) están reformuladas dentro de un marco más amplio –Barcelona en la economía y la sociedad de la información y del conocimiento-, (b) existe la posibilidad de llevarlas a la práctica y (c) están encapsuladas bajo una marca: el 22@. A nivel conceptual, ésta es la diferencia fundamental entre el documento de Criterios y la MPGM, la existencia de una marca (que sintetiza el mantenimiento de lo existente -22, actividad industrial- y lo innovador –la @-) capaz de vender la idea y generar poder de coalición entre técnicos, asociaciones vecinales, promotores de oficinas y grupos políticos del Ayuntamiento. Aunque como hemos apuntado, las buenas ideas no son suficientes. Para que una visión estratégica se convierta en poder estratégico, es necesario cierto poder de mando. Entre otros factores, las conexiones políticas de los participantes en esta segunda fase y unos políticos que necesitaban nuevas ideas (en diciembre del 99 fueron las elecciones municipales) hicieron posible su aprobación.

El éxito del plan 22@ también nos hace reflexionar sobre el poder de los técnicos y los profesionales del sector público y para público, que además de los políticos y los grupos empresariales, emergen como un tercer grupo con una capacidad de influencia relevante en el régimen de gobernanza que estamos estudiando. Tal y como describe Judge (1995: 60) “*El conocimiento del que disponen estos profesionales, empleados de gobiernos elegidos o de agencias locales no electas, unido a una posición económica privilegiada se convierte en un recurso clave que posibilita a diferentes grupos a acceder a los procesos de decisión*”.

3.2) Conflicto, extensión del régimen y falta de liderazgo político

La segunda fase se abre con el conflicto del PERI LLacuna, cuando el plan y el futuro del Poble Nou entran verdaderamente en un debate público, evidentemente ya condicionado por la aprobación de la MPGM. Es en esta etapa cuando aumenta el número de actores en lidia, lo que acaba provocando que la AVV mantenga un papel protagonista en el régimen como conector de las ideas del plan y la realidad del barrio, entre el Ayuntamiento y los sectores vecinales más reivindicativos. Su poder recae en la capacidad de movilización¹⁴⁵ y de generar alianzas con profesionales e intelectuales no orgánicos lo que le confiere la posibilidad de ejercer poder estratégico. En este sentido es especialmente significativo es el caso de la campaña para la conservación de la memoria y patrimonio histórico del Poble Nou.

Aunque la MPGM generó un enorme consenso, éste no dejaba de ser un plan mayoritariamente económico, pensado a una escala metropolitana y con una visión sobre el territorio basada en la

¹⁴⁴ Vladimir de Semir fue el primer concejal de la Regidoria Ciudad del conocimiento, creada en el año 1999.

¹⁴⁵ Lo que podríamos considerar como otro tipo de poder local.

disponibilidad de suelo en un lugar central, por lo que las políticas más sociales y de conexión con la vida presente del barrio estaban muy poco definidas. La incorporación en el desarrollo de la MPM del plan de equipamientos comunitarios, la reserva de viviendas protegidas para los residentes, la reducción de vecinos afectados y la mayor sensibilidad hacia el patrimonio histórico son sin duda claros impactos de la existencia de conflicto y colaboración del movimiento vecinal en el plan. Aún así, reivindicaciones del movimiento vecinal como el establecimiento de mecanismos para la preservación del pequeño y mediano tejido empresarial del barrio (reducir las afectaciones, garantizar recolocaciones en el mismo barrio, etc.) así como una mayor protección del patrimonio industrial no han sido asumidas (al menos por ahora) por el Ayuntamiento. Por otro lado el compromiso de la AVV con el plan 22@ también nos hace reflexionar sobre el papel del movimiento vecinal ante proyectos del urbanismo empresarial y su capacidad para asumirlos, modificarlos o plantear alternativas para una transformación social más amplia.

El desarrollo del plan también ha puesto de manifiesto la relevancia fundamental de la iniciativa pública para alcanzar los objetivos del plan, especialmente en lo que se refiere a la creación y atracción de actividades relacionadas con las TIC. En el caso del Campus Audiovisual, el PERI más paradigmático en lo que se refiere al espíritu del 22@, este sólo ha sido posible gracias a las continuas negociaciones de los gestores del 22@ con la Generalitat de Catalunya, la Universitat Pompeu Fabra y las empresas del sector. El poder estructural del sector inmobiliario, “*los beneficios económicos de estas operaciones [PERIs del plan 22@] son el primer argumento de viabilidad de las actuaciones urbanísticas*” (*Departament d’Urbanisme, 2000*), y su interés para la obtención de los mayores beneficios económicos posibles hace necesario una continua regulación y liderazgo político del plan que parece haber sido bastante pobre en lo que se refiere al papel de los políticos municipales¹⁴⁶. Por el contrario, quien más estratégicamente apoya y dota de nuevas ideas al plan 22@ es una parte significativa del movimiento vecinal¹⁴⁷, ejerciendo a la vez de mecanismo de control. Por el contrario, la actuación privada se dirige hacia la creación de un nuevo barrio de hoteles, oficinas convencionales y lofts, aprovechando los beneficios de una mayor edificabilidad (en principio otorgado solamente para actividades @), y con poca consideración por el patrimonio social, productivo y arquitectónico del Poblenou. La necesidad por parte de la oficina del 22@ de inversiones y avances de resultados en el desarrollo, sin que el proyecto tenga un apoyo y directrices políticas claras, puede ayudar a consolidar estas tendencias. Además, en un plan cuyo principal objetivo es la reactivación del sector productivo, la presencia de actores propios de este terreno es muy débil en el régimen urbano. Por ejemplo la involucración en el proyecto del Estado o de la Generalitat, que tiene las competencias en política industrial ha sido nula. De alguna manera esto se ha intentado paliar con la reciente creación, asistida desde la oficina del 22@, de la asociación de empresarios del 22@.

El plan 22@bcn es un proyecto innovador, complejo y dinámico que desborda los límites dibujados en el mapa y que por ahora se ha demostrado suficientemente flexible para su desarrollo, básicamente realizado a través de los seis planes de iniciativa pública y los proyectos para las zonas 7@. Esto ha sido posible por la apuesta decidida de una serie de técnicos y profesionales por el fomento de la actividad productiva en la ciudad ligada al sector de la TIC junto con la colaboración crítica de una parte del movimiento vecinal y el incentivo de una mayor edificabilidad para los promotores privados y propietarios del suelo. Hasta ahora, el proceso muestra por un lado la importancia de la iniciativa pública, pero también como la falta de liderazgo político puede perjudicar el desarrollo adecuado del plan.

4. Bibliografía

- Arxiu Històric del Poblenou. 2001. *El Poblenou: més de 150 anys d’història*. Arxiu històric del Poblenou: Barcelona.
- Associació de Veïns i Veïnes del Poblenou. 2001. “Editorial” a *El Poblenou* núm. 25. AVVP: Barcelona

¹⁴⁶ El primer presidente de la sociedad 22@ fue el alcalde Joan Clos. En medio de una crisis de confianza en el proyecto, Joan Majó lo sustituyó. En todas las entrevistas realizadas se ha puesto de manifiesto la poca relevancia política que el regidor del distrito ha tenido en las orientaciones y cambios que ha experimentado el plan, mientras que la presencia de otros políticos o del mismo alcalde ha sido escasa a pesar de la consideración de proyecto estratégico que tiene el 22@. Para poner un ejemplo, en la última disputa vecinal, la preservación del conjunto industrial de Can Ricart, quien salió en defensa públicamente del plan no fue ningún cargo electo, sino Oriol Clos, director de planes y proyectos de la regiduría de urbanismo del Ayuntamiento.

¹⁴⁷ Ver Clarós, Salvador y Grup de Patrimoni Industrial (2005).

- Associació de Veïns i Veïnes del Poblenou. 2002. "Acord entre l'Ajuntament de Barcelona-districte de Sant Martí i l'AVV del Poblenou" a *El Poblenou* núm. 28. AVVP: Barcelona
- Ballesteros, E. 2000. *Construcción simbólica de la ciudad. Política local i localismo*. Sevilla: Consejo editor de la Universidad Pablo Olaide.
- Blanco, I. 2002. *Participació i comunitat: el cas del Pla Comunitari de Trinitat Nova*. Memoria de investigació, Universidad autònoma de Barcelona.
- Blanco, I. y Gomà, R. coords. 2002. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel
- Clarós, S. y Grup de Patrimoni Industrial del Fòrum Ribera Besós. 2005. "Un patrimoni únic, un futur brillant, un model de fer ciutat. Sobre el moment actual del Pla 22@bcn". Documentació del Grup de Patrimoni industrial del Fòrum Ribera del Besòs.
- Coordinadora contra el 22@. 2004. "L'altre cara del 22@". Dossier
- Departament d'Urbanisme. 1998. *Criteris, objectius i solucions generals de planejament de la renovació de les àrees industrials del Poblenou*. Ajuntament de Barcelona: Barcelona
- Departament d'Urbanisme. 2000. *Modificació del Pla General Metropolità per la renovació de les àrees industrials del Poblenou –pla 22@-*. Ajuntament de Barcelona: Barcelona.
- Dunleavy y O'leary. 1987. *Theories of state: the politics of liberal democracy*. Basingstoke : Macmillan Educationç
- Gabinet d'Estudis Urbanístics (Ajuntament de Barcelona). 1995. *Poblenou, reconeixement urbanístic i propostes*. Ajuntament de Barcelona: Barcelona
- Harvey, D. 2001. *The condition of Post-modernity*. Oxford: Blackwell. Versió original de 1989
- Jessop, B. 1995. "The regulation approach, governance and post-fordism: alternative
- Jessop, B. 1997. "A neo-gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance" en Lauria, M. ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. London: Sage. Pp. 53-73
- Jones, M. 1997. "Spatial selectivity of the state? The reguliotanist enigma and local struggles over economic governance" *Environment and Planning A* 29: 831-864
- Jones, M. i Bachelor, L 1993. *The sustaining hand: Community Leadership and corporate power*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Judge, D. 1995. "Pluralism" en Judge, D., Stoker, G. I Wolman, H. (eds). *Theories of Urban Politics*. London: Sage. Pp: 13-34
- Judge, D., Stoker, G. y Wolman, H. eds. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Kickert, W.; Klijn, E. y Koppenjan, J. eds. 1997. *Managing Complex Newtorks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- Kooiman, J. ed. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage
- Laech, S. Davies, H. 1996. *Enebling or disabling local government*. Open University Press: Ballmor
- Lauria, M. ed. 1997. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. London: Sage
- Marsh, D. y Rhodes, R. eds. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press
- Mayer, M. 1995. "Urban Governance in the post-fordist city" en Healey, P. Et al. *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley. Pp. 231-250
- Mayntz, R. 1993. "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm" en Kooiman, J. ed 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage
- Oficina del 22@ (Ajuntament de Barcelona). *El Projecte 22@ Barcelona. Estat d'execució febrer 2005*. Se puede consultar en www.bcn.es/22@/ [última acceso 15/07/05]
- Oliva, A. 2000. *El districte d'activitats 22@bcn*. Aula Barcelona: Barcelona
- Osborne, D; Gaebler, T. 1992. *La reinvencción del gobierno*. Barcelona: Paidós

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- Pacte Industrial de la Regió Metropolitana. 2001. *La Ciutat Digital*. Beta: Barcelona
- Painter, J. 1995. "Regulation theory and local government" en Judge, D., Stoker, G. i - - Wolman, H. (eds). *Theories of Urban Politics*. London: Sage. Pp:212-144
- Parsons, W. 1995. *Public Policy an introducing to the theory an practice of the policy analysis*. Addershot-Brookfield: Eduard Elgar
- Parsons, W. 1995. *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar publishing limited: Cheltenham
- perspectives on economic and political change". *Economy and Society*, 24 (3): 307-333
- Rohdes, R 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Londres: Open University Press
- Stoker, G. i Mossberger, K. 1994. "Urban regime theory in comparative perspective". *Government and Policy*, 12: 195-212
- Stoker, G. 1995. "Regime theory and urban politics", pp 54-71 a Judge, D.; Stoker, G. i Wolman, H. (eds). *Theories of urban politics*. London: Sage
- Stoker, G. 2004. *Transforming local governance. From Thatcherism to new Labour*. Hampshire: Palgrave Macmillan
- Stoker, Gerry .1998. "Theory and urban politics" a *International Political Science Review* 19 (2): 119-120
- Stone, C. .1993. "Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach". *Journal of Urban affairs*, 15 (1): 1-28.
- Stone, C. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas
- Vlademir de Semir. 2001. "Coneixement i convivència: els nous límits de Barcelona". *Els monogràfics de Barcelona Metròpolis Mediterrània*, núm. 1 pp- 6-15.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.