

TESI DOCTORAL

# **El rol del govern de la Ciutat: autoritat, col·laboració i discurs**

*Anàlisi dels casos de Barcelona i Bilbao durant el  
període democràtic i els cicles dels mandats  
2007-2011/2011-2015*

**Autor: Joan Frígols Fernández**

**Directora de Tesi: Raquel Gallego Calderón**

**Estudi de Doctorat en Polítiques Públiques i Transformació Social**

**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)**

**Data de dipòsit de la tesi: Desembre de 2014**

## **Agraïments**

En aquests darrers moments de revisions finals em venen al cap moltes persones que d'alguna forma o altra m'han acompanyat i m'han ajudat en l'elaboració d'aquesta tesi. Vull aprofitar aquestes primeres línies per agrair-los el que he après d'ells.

A la Raquel, la meva directora de tesi, vull agrair-li les seves orientacions i consells al llarg de tota la tesi. Gràcies a la Raquel he après el rigor que implica una recerca acadèmica i he vist un exemple de persona compromesa amb la tasca docent i investigadora. Les contribucions que pugui aportar aquesta tesi no haurien estat possibles sense el seu suport.

Vull agrair a MOMENTUM, i en especial a l'Alfons i el Xavier, la seva vocació de millora del sector públic. MOMENTUM ha estat la meva gran escola i l'espai on he pogut créixer a nivell professional. Aquesta tesi és fruit d'una recerca acadèmica però també dels meus aprenentatges en el camp de la consultoria, especialment de la feina realitzada de suport al món local.

A l'Andoni vull agrair-li la seva predisposició a l'hora de facilitar-me el treball de camp a Bilbao i els coneixements que m'ha aportat sobre gestió política. A l'equip de la Graduate School of Political Management de la George Washington University, i en especial al Luis Raúl, els vull agrair l'interès mostrat per aquesta recerca i els aprenentatges que m'han transmès sobre el govern de xarxes. Els vull agrair també el fet d'haver-me obert les portes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, on he tingut la sort de conèixer a persones com l'Ismael.

Al Samuel vull agrair-li la seva valentia i vocació pel que fa. Gràcies a ell he pogut comprovar que quan barreges vocació i passió, per molt difícil que sigui el camí, aconseguiràs fer-te el teu lloc. Al Ronald, amb qui vaig compartir uns mesos intensos a Nova York, vull agrair-li el seu compromís per la millora de la seva comunitat i el fet d'haver-me permès posar-li cara a la paraula emprenedor. Sens dubte el govern de les nostres societats té molt a guanyar amb la implicació de persones com ell. També vull agrair al Toni les llargues tertúlies que hem tingut (i que continuarem tenint) i que m'han servit com a font d'inspiració de moltes de les coses escrites en aquesta tesi. Al François, ja no ets aquí, però la teva inspiració m'acompanyarà sempre. Gràcies pels moments que hem pogut passar junts.

Vull agrair també a la meva família, que m'està permetent comprovar aquella dita que la suma del tot és alguna cosa més que la suma individual de les seves parts. A l'Alfons i l'Ana els vull agrair els consells que m'han donat al llarg de la tesi, però sobretot el seu exemple diari de com els valors són un dels pilars per construir una societat més justa i un entorn més humà.

Finalment, vull dedicar-li el darrer i més especial agraïment a l'Elisa. Vull agrair-te la teva vocació per aconseguir una societat més igualitària. És un repte del qual tots en sortirem guanyant. Aquesta tesi també persegueix el mateix objectiu. Però sobretot vull agrair-te els moments que hem passat en aquesta aventura vital que vam començar a viure plegats fa anys i de la que encara hem de viure etapes apassionants.

# Índex

---

<b>1. Introducció</b>	<b>7</b>
1.1. Objecte d'estudi: Efectes del rol dels equips de govern locals en l'impuls del seu projecte de govern	7
1.2. Debats de referència sobre el rol dels equips de govern locals: government, governance i metagovernance	11
1.3. Preguntes de recerca i hipòtesis	17
1.4. Principals contribucions que aporta la tesi	18
1.5. Síntesi del capítol	21
<b>2. Marc Teòric</b>	<b>22</b>
2.1. Dimensions d'anàlisi del rol dels governs: què implica governar?	22
2.1.1. Dimensió vertical	23
2.1.2. Dimensió horitzontal	30
2.1.3. Dimensió discursiva	39
2.2. Complementarietat entre les tres dimensions	46
2.3. Síntesi del capítol	50
<b>3. Metodologia</b>	<b>53</b>
3.1. Model d'anàlisi dels rols dels equips de govern locals	54
3.2. Model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	57
3.3. Relació entre rol del govern i impuls del projecte de govern	64
3.3.1. Evolució històrica recent (període democràtic)	64
3.3.2. Anàlisi del cicle de mandat (2007-2011 i pas al 2011-2015)	65
3.4. Model d'anàlisi del cicle del mandat	67
3.5. Selecció de casos d'estudi empíric: Barcelona i Bilbao	80
3.6. Tècniques d'anàlisi	84
3.7. Síntesi del capítol	86

<b>4. Estudi de cas: Barcelona</b>	<b>90</b>
4.1. Introducció	90
<b>4.2. Evolució del rol i de l'impuls del projecte de govern a Barcelona durant l'etapa democràtica</b>	<b>91</b>
4.2.1. Els primers governs democràtics	92
4.2.2. Els governs de finals dels anys 80 i de la dècada dels 90	95
4.2.3. Els governs de principis del segle XXI	98
<b>4.3. El rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern al llarg del cicle del mandat</b>	<b>102</b>
4.3.1. Eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn a l'Ajuntament de Barcelona	102
4.3.2. Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern durant el mandat 2007-11 i el pas al mandat 2011-15	115
<b>4.4. Síntesi del capítol</b>	<b>139</b>
<b>5. Estudi de cas: Bilbao</b>	<b>144</b>
5.1. Introducció	144
<b>5.2. Evolució del rol i de l'impuls del projecte de govern a Bilbao durant l'etapa democràtica</b>	<b>145</b>
5.2.1. L'Ajuntament en transició: final dels 70 i anys 80	147
5.2.2. El Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90	150
5.2.3. El Govern de Bilbao de principis del segle XXI	153
<b>5.3. El rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern al llarg del cicle del mandat</b>	<b>159</b>
5.3.1. Eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn a l'Ajuntament de Bilbao	159
5.3.2. Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern durant el mandat 2007-11 i el pas al mandat 2011-15	171
<b>5.4. Síntesi del capítol</b>	<b>194</b>

<b>6. Relació entre rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern: comparació dels casos de Barcelona i Bilbao</b>	<b>199</b>
6.1. Evolució del rol del govern a Barcelona i Bilbao durant l'etapa democràtica i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern	200
6.2. Rol de l'equip de govern al llarg del cicle del mandat 2007-2011 i 2011-2015 i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern	211
6.3. Síntesi del capítol	225
<b>7. Conclusions</b>	<b>228</b>
7.1. Resposta a les preguntes de recerca i contrast de les hipòtesis plantejades	228
7.2. Consideracions sobre les aportacions metodològiques de la tesi i plantejament de futures línies de recerca	245
7.3. Síntesi i reflexions finals	252
<b>Bibliografia</b>	<b>259</b>
<b>Annexos</b>	<b>281</b>
ANNEX 1: Llistat de persones entrevistades	281
ANNEX 2: Guions de les entrevistes semi-estructurades	283
ANNEX 3: Evolució de l'organització i dels mecanismes de govern de l'Ajuntament de Barcelona durant l'etapa democràtica	287
ANNEX 4: Resultats electorals a Barcelona 1979-2011	299
ANNEX 5: Evolució de l'organització i dels mecanismes de govern de l'Ajuntament de Bilbao durant l'etapa democràtica	301
ANNEX 6: Resultats electorals a Bilbao 1979-2011	314
ANNEX 7: Continuitat i canvi en el rol dels governs: de l'Administració Pública Tradicional al Public Value Management	317

# 1. Introducció

## 1.1. Objecte d'estudi: Efectes del rol dels equips de govern locals en l'impuls del seu projecte de govern

---

Durant les darreres dècades s'han produït importants transformacions que influeixen en les agendes urbanes i en la forma de governar les ciutats: canvis socio-econòmics, globalització, impacte de les tecnologies de la informació i de la comunicació, nombre més gran i major complexitat dels actors que intervenen en el territori, difuminació de les fronteres territorials de les ciutats, crisi del finançament local, replantejament de la despesa pública,... (Martí et al., 2014; Audirac et al., 2010; Martínez-Fernández, 2012; UN-Habitat, 2012; Dannestam, 2008; Hambleton i Simone, 2007). Aquestes transformacions introdueixen nous reptes per als equips de govern dels ens locals. D'una banda, trobem la tendència a que el poder es dilueixi, i per tant, a que la capacitat d'actuar de manera autònoma dels equips de govern sigui menor. D'altra banda, en un món fortament interconnectat la ciutat es configura com una arena política clau: és on realment passen les coses. Aquest fet afegeix pressió política a uns governs locals que experimenten una situació paradigmàtica ja que, al mateix temps que es qüestiona la seva capacitat per abordar les problemàtiques urbanes, també se'ls demana major capacitat de reacció en un context de canvi constant.

Tots aquests elements semblen requerir un replantejament en la manera en com governen els equips polítics i directius situats al capdavant dels governs locals. De fet, Espanya es troba en una situació de profund debat sobre la reforma dels governs locals en el marc d'una crisi econòmica que ha posat en entredit molts dels pilars de l'arquitectura institucional construïda des de l'època de la transició. Aquesta realitat s'evidencia, per exemple, en el qüestionament de l'eficiència i l'eficàcia en el funcionament del sector públic, en la crítica a la qualitat del sistema democràtic o en la demanda de major transparència i control de les administracions públiques:

- Respecte a l'eficiència i eficàcia del funcionament del sector públic en l'àmbit local destaca el debat al voltant de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), la qual pretén limitar el paper dels ens locals.

- Els aspectes relacionats amb la qualitat democràtica estan molt relacionats amb el que s'ha conegut com a fi de la Cultura de la Transició (VV.AA, 2012), reflectida tant en una crisi de les estructures tradicionals de govern com dels actors que hi participen (partits polítics tradicionals, xarxes econòmiques,...).
- La necessitat de major transparència i control del les administracions públiques s'ha escenificat, per exemple, al voltant dels debats de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* i està essent subjecte de gran protagonisme en l'agenda política degut als múltiples casos de corrupció apareguts recentment al conjunt de l'Estat.

Aquests exemples, per tant, evidencien com actualment a Espanya existeix un debat sobre el futur del sector públic que té un clar impacte en els ens locals. Tal i com destaquen autors com Ramió (2011) fent referència al conjunt de l'administració pública espanyola: *“hoy por hoy el futuro de nuestras administraciones es incierto (...). Esta incertidumbre es inquietante ya que nadie puede asegurar que la Administración postcrisis tenga el modelo y las capacidades que requerirá la sociedad española en el futuro”*. A més, aquest debat sembla evidenciar *“la vulnerabilidad de las estructuras sobre las que se asientan nuestros gobiernos locales”* (Canal et al, 2013). Davant d'aquesta vulnerabilitat autors com Blanco i Subirats (2012) destaquen que l'actual situació de crisi econòmica suposa una amenaça per als ens locals al plantejar escenaris de possibles recentralitzacions, concentració de les agendes en l'eix econòmic i d'adopció de formes tecnocràtiques de govern; mentre que els autors sostenen que la capacitat de resiliència de les ciutats depèn en gran mesura de l'aprofundiment dels processos de descentralització i la radicalitat democràtica en la governança urbana.

Donada aquesta realitat apareixen dos possibles posicionaments pel que fa a la recerca acadèmica sobre el govern local. Un posicionament podria ser el d'acceptar aquesta tendència a menystenir els governs locals, interioritzar l'agenda de reformes tecnocràtiques associada i entendre que en aquests entorns de governança complexa cal posar el focus d'anàlisi en altres aspectes com, per exemple, les dinàmiques d'interacció social. Per contra, un segon posicionament passa per considerar que aquesta situació pot ser qüestionada a nivell analític i empíric (en la pràctica de



govern) i que, per tant, tot i acceptar la transformació del rol dels ens locals continua essent rellevant el seu estudi com actors clau en la governança urbana. Aquesta tesi s'ubica dins d'aquest segon posicionament i, més concretament, en la línia d'autors que han argumentat que la configuració d'aquests entors de governança complexa condueix a una "*necesaria relación entre deliberación y autoridad*" (Brugué, 2014) en l'elaboració de polítiques públiques. Per fer-ho, la tesi pretén:

- En primer lloc, contrastar si el govern local ha estat rellevant en els processos de transformació de les ciutats en sentit ampli (física, econòmica, social,...) o si, per contra, ha jugat un paper secundari. D'aquesta manera, es pretén recollir evidències de la rellevància dels ens locals en els processos de transformació de les ciutats que permetin posar en entredit el menysteniment acabat d'esmentar.
- En segon lloc, si es confirma aquesta rellevància dels ens locals, es pretén analitzar la relació durant l'etapa democràtica entre el rol adoptat pels equips de govern locals i un dels elements centrals en la gestió del procés de govern, és a dir, l'impuls del seu projecte de govern. Més concretament, si es demostra que el govern local pot ser un actor rellevant en els processos de transformació de les ciutats, es pretén veure quin són els efectes del rol desenvolupat pels equips de govern locals (variable independent) en la seva capacitat d'impuls amb èxit o no del seu projecte de govern (variable dependent).
- En tercer i darrer lloc, es pretén incidir en els efectes de les dinàmiques actuals de gestió dels cicles de mandat (molt condicionats pels efectes de la crisi) en aquesta relació. El fet d'analitzar el cicle del mandat és degut a que és la unitat temporal bàsica sota la qual s'organitza el sistema de govern en les democràcies representatives i a que es considera que té efectes en el rol dels equips de govern. En concret, aquesta tesi analitza el cicle 2007-2011 i el pas al cicle 2011-2015.

En definitiva, amb aquest plantejament es vol contribuir al debat sobre la rellevància dels governs locals i, per tant, sobre la necessitat de mantenir-los en el focus d'anàlisi en l'àmbit de la recerca sobre governança urbana de forma complementària amb l'estudi de l'impacte de les dinàmiques d'interacció social en els processos de govern.

Però, a més, també es vol incidir en el debat sobre la reforma dels governs locals centrant-se en els aspectes referents al rol desenvolupat pels equips de govern que es situen al seu capdavant.

Finalment, es vol destacar que per tal de dur a terme aquesta recerca es plantegen tres contribucions metodològiques originals:

- **Un model d'anàlisi dels rols dels equips de govern local:** la tesi construeix un model d'anàlisi que permet considerar en paral·lel la dimensió vertical (jeràrquica) i horitzontal (col·laborativa) del rol dels equips de govern locals. A més, afegeix una tercera dimensió complementària no sempre tinguda en compte en l'anàlisi del rol dels governs: la dimensió discursiva.
- **Un model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern:** la recerca es centra en analitzar un dels elements centrals en la gestió del procés de govern, és a dir, l'impuls del projecte de govern. Per fer-ho, planteja un model analític que permet valorar l'èxit o no (fracàs) en l'impuls del projecte de govern depenent del grau de definició del programa de govern, de la implementació de les seves mesures clau i de l'establiment d'un marc de suport social al voltant d'aquest programa i mesures.
- **Un model d'anàlisi del cicle del mandat:** davant de la manca de referències a la literatura acadèmica s'aporta un model analític del cicle del mandat que divideix el mandat en una sèrie d'etapes consecutives. Aquestes etapes s'estableixen a partir del grau de configuració del propi govern, el grau de definició del seu programa de govern, la seva capacitat executiva i la major o menor presència de les dinàmiques vinculades al període electoral.

## 1.2. Debats de referència sobre el rol dels equips de govern: government, governance i metagovernance

---

Tal i com s'acaba de comentar la tesi posa en relació els efectes del rol desenvolupat pels equips de govern locals en la seva capacitat d'impuls amb èxit o no del seu projecte de govern. Per fer-ho, pren en consideració dos debats de referència que s'han de tenir en compte a l'hora de caracteritzar els diferents rols que poden desenvolupar els equips de govern locals:

- El debat al voltant del pes de dinàmiques jeràrquiques (government) i relacionals (governance) en la gestió del procés de govern per part dels equips de govern.
- El debat sobre la capacitat dels equips de govern d'actuar com a estructuradors de xarxes d'actors orientades a l'assoliment d'objectius comuns (metagovernance).

El debat sobre el paper de les dinàmiques jeràrquiques i relacionals en els processos de govern s'emmarca en la idea que s'ha produït un pas de la lògica del *government* a la de la *governance* (Levi-Faur, 2012; Kooiman, 2004; Stoker, 1998; Ward, 2000; Jones, 1998; Oatley 1998, Rhodes, 1996). És a dir, que s'ha passat d'una visió tradicional del rol dels equips de govern en la qual la gestió del procés de govern és quelcom eminentment jeràrquic i està centrat en unes institucions governamentals dominants en l'organització i/o control de la societat; a una visió més àmplia i relacional segons la qual el procés de govern és el fruit de la interacció d'un nombre més ampli d'actors amb diferents recursos de poder.

En aquest sentit, existeix una acceptació general de la idea que la societat s'ha convertit en molt més complexa en els darrers 40 anys i que han canviat les expectatives socials sobre el rol dels governs a l'hora de resoldre els problemes públics i privats. Alguns acadèmics, amb un *society-centric approach*, sostenen que l'Estat ha perdut el poder de governar amb eficàcia (Klijn i Koopenjan, 2000; Rhodes, 2000; Kjaer, 2004). Davant d'aquest fet s'argumenta que només amb la inclusió de la societat civil, la cooperació i l'horitzontalitat en el procés de govern es pot superar la fragmentació social i abordar els reptes de les societats modernes (Bevir i Rhodes, 2003; Stoker, 1998; Mayntz, 1993; Hooghe and Marks, 2003). En aquest línia, es

considera que les xarxes poden identificar millor els problemes polítics, imaginar solucions innovadores i negociar respostes a la complexitat i varietat de condicions que es donen a les societats actuals (Klijn i Koopenjan, 2000). Per tal d'il·lustrar aquests arguments alguns autors parlen del *hollow out of the local and national State* (Macleod and Goodwin, 1999), de *governance without government* (Grande i Pauly, 2008; Peters i Pierre, 1998) o de *new modes of governance* (Héritier i Lehmkuhl, 2008; Rosenau, 2000).

Els conceptes desenvolupats per acadèmics per descriure aquestes dinàmiques relacionals de governança són molt variats –*multi-level governance* (Bache i Flinders, 2004), *partnerships* (Pierre, 1998), *policy networks* (Marsh i Smith, 2000; Rhodes, 2000), *network governance* (Sorensen i Torfing, 2007; Brugué et al., 2005), *governance networks* (Blanco, 2013; Doberstein, 2012), però tots comparteixen el focus en l'estudi de les relacions entre actors públics i privats interdependents a través de lògiques més horitzontals i inclusives de la planificació i de la presa de decisions. L'èxit d'aquesta literatura es deu en gran part a que captura la complexitat creixent de les societats modernes, l'augment de pes dels actors no estatals i els desafiaments existents al poder estatal (Bache i Flinders, 2004; Triantafillou, 2007). Així mateix, destaca pel fet de posar l'atenció en els processos de presa de decisions (Peters, 2011), la distribució de poder entre actors públics i privats, el potencial de les sinèrgies i l'empoderament de la societat civil com a element que augmenta la legitimitat dels sistemes democràtics (Marwell, 2007; Reinicke i al., 2003).

Tot i l'èxit d'aquesta literatura cal destacar que el concepte de *governance* i les seves connotacions pel que fa al rol dels equips de govern no estan exempts de crítiques i debats. En concret, un dels principals qüestionaments al concepte de *governance* ha estat la seva forta càrrega normativa. El mateix Rhodes (2007), un dels primers impulsors del concepte, reconeixia que el concepte de *governance* representa una crítica als sistemes de govern jeràrquics (lògica vertical) i que pretén desenvolupar *a more diverse view of State authority and its exercise* (lògica horitzontal). Aquesta vessant normativa ha estat criticada per alguns autors que manifesten que el pas del govern a la governança està més basat en un interès per part dels acadèmics que defensen el concepte de la *governance*, que en una veritable modificació del rol dels

governos i de com es prenen les decisions (Skogstad, 2003). En contraposició a aquesta vessant “normativa” de *la governança* s’ha defensat que l’Estat encara posseeix la capacitat i l’oportunitat de prendre decisions importants (Bell i Hindmoor, 2009; Cameron i Stein, 2000), s’ha destacat la persistència de les dinàmiques jeràrquiques en les relacions de governança (Imrie i Raco 1999; Jessop, 2001) i s’ha argumentat que s’està produint una transformació de l’Estat però no la seva desaparició (Hurrelmann i al., 2007; Pierre i Peters, 2000 i 2005). Finalment, cal destacar que la lògica de la *governance* també ha estat objecte de debats com, per exemple, sobre la legitimitat i els riscos democràtics de la incorporació d’actors que poden quedar fora de la *accountability* pública (Sorensen, 2013) o sobre l’eficiència i eficàcia de les xarxes d’actors en els processos de presa de decisions.

Tots aquests debats han acabat cristal·litzant en una qüestió central a la literatura sobre governança: quanta jerarquia i quanta dinàmica horitzontal és operativa en els sistemes democràtics. Per exemple, autors com Rhodes (1997) van posar l’èmfasi en la importància de les xarxes sobre la força normativa de la jerarquia i els mercats. En canvi, autors com Börzel (2011) assenyalen els riscos de “*reifying networks as omnipresent governance forms and treating them as governance panacea*”. Fins i tot Rhodes (2011), en escrits més recents, ha semblat no mostrar una postura tan entusiasta recuperant arguments sobre el pes dels processos jeràrquics en les dinàmiques de govern.

Davant d’aquesta qüestió, aquesta tesi segueix el fil argumental dels autors que destaquen que el debat entre el rol jeràrquic i el relacional dels equips de govern no ha de conduir obligatòriament cap a una lògica de suma zero, sinó que ambdues dinàmiques són complementàries. En aquest sentit, s’assumeix i es vol contribuir a superar la preocupació d’aquells que assenyalen el risc de caure en una visió simplista que acaba generant un *vacuum* entre, en un extrem, un Estat molt polititzat que desenvolupa un rol jeràrquic, i en l’altre, la imatge d’unes xarxes despolititzades que poden guiar la societat a través de dinàmiques horitzontals (Larsson, 2013). La tesi se situa, per tant, en la línia d’alguns autors que parlen de *complementarity of urban leadership and community involment* –CULCI- (Haus i Klausen, 2004).

Aquest debat sobre jerarquia versus horitzontalitat va molt lligat també al debat sobre la capacitat dels equips de govern d'actuar com a canalitzadors de xarxes d'actors orientades a assolir objectius comuns (*metagovernance*). El terme *metagovernance* fa referència a la introducció per part de tot un col·lectiu acadèmic de la preocupació / interès en l'anàlisi de com es governen les xarxes (Torfing et al, 2012). És a dir, partint del pas del *government* a la *governance* s'entra en el debat sobre les dinàmiques de govern de les xarxes d'actors. Aquesta preocupació pel govern de xarxes parteix en gran mesura de la visió que les xarxes no són espais neutres, sinó que són espais en el quals es fa política (Marsh, 2011; Kjaer, 2011) amb la conseqüent inquietud sobre el seu ancoratge democràtic (Sorensen i Torfing, 2009; Héritier A, Lehmkuhl, 2011) i els riscos que puguin quedar fora de l'escrutini públic (Follesdal, 2011). Aquests plantejaments recullen part de la tasca realitzada des de la *policy network school*, la qual ha demostrat que les xarxes d'actors no sempre són inclusives i que poden deixar certs actors al marge (Rhodes i Marsh, 1992).

Tenint en compte aquests elements, el concepte de "metagovernança" ha tractat la relació i la tensió entre la disposició del govern d'interactuar amb la societat civil, al mateix temps que es manté un cert grau de control sobre les xarxes de governança per tal d'assegurar la consistència amb la noció tradicional de democràcia (Dobertein, 2012). Més específicament, la *metagovernance* s'ha definit tradicionalment com la *governance of governance* o la *regulation of self-regulation* i, segons els impulsors del concepte, ens ajuda a entendre com els governs gestionen i lideren processos no jeràrquics i no tradicionals de presa de decisions (Heritier i Rhodes, 2011; Sorensen i Torfing 2007; Sorensen 2006). Bob Jessop (1997, 2001, 2009, 2011) va ser un dels primers en utilitzar el concepte de *metagovernance* per tal de capturar com les autoritats polítiques organitzen i gestionen les xarxes de governança i intentar trencar la divisió que s'ha construït entre govern i governança.

Els partidaris d'aquest concepte defensen que la idea de "metagovernança" ajuda a conciliar les apel·lacions vàlides que el canvi social implica que els governs necessiten governar en xarxa, amb els posicionaments també vàlids d'aquells que argumenten que els governs no governen principalment a través de xarxes. Els seus defensors consideren que reflecteix el fet que, al mateix temps, es delegui la presa de decisions

en xarxes públic-privades d'actors i que l'Estat mantingui un lideratge que aporta direcció, eficàcia, dotació de recursos, democràcia, responsabilitat i legitimitat al procés de govern (Bell i Hindmoor, 2009). D'aquesta manera pren rellevància la idea que el govern desenvolupi una *shadow of hierarchy* que genera incentius per col·laborar als actors no estatals, alhora que es mantenen els principis bàsics de funcionament de les democràcies liberals (Doberstein, 2012; Héritier & Lehmkuhl 2008b, Scharpf, 1997). La "metagovernança" pot ser vista com un contínuum dependent de la implicació del "metagovernador" en el lideratge de les xarxes. Concretament, autors com Sorensen (2006) afirmen que pot ser exercida de formes diferents: donant forma a les estructures de governança, donant forma als significats i les identitats dels actors implicats, fent de facilitador neutral entre els actors i actuant com a un membre més que respecta les regles establertes per un grup predeterminat.

Tal i com succeeix amb el concepte de *governance*, la *metagovernance* també ha estat objecte de crítiques com, per exemple, les derivades del seu caràcter normatiu. Aquest caràcter normatiu s'observa, per exemple, quan alguns dels seus partidaris argumenten que el concepte de *metagovernance* capta i aporta elements per superar les debilitats potencials dels mecanismes purs de governança: estructures inestables, ineficiència en la presa de decisions davant de l'absència de jerarquia, marginació dels electes en el procés de govern,..., (Heritier i Rhodes, 2011; Mueleman, 2008; Sorensen i Torfing, 2007).

Així mateix, el concepte de *metagovernance* ha generat crítiques relacionades amb la conveniència d'introduir de nou un rol jeràrquic, el del "metagovernador", en els processos de govern. En aquest sentit, alguns autors argumenten que les dinàmiques de *metagovernance* poden provocar que els participants en les xarxes de governança siguin simples "titelles" o que el metagovernador utilitzi els seus recursos com una forma de suborn o cooptació (Whitehead, 2003).

En una altra línia de crítica, alguns autors argumenten que els governs no tenen la capacitat, recursos i habilitats per assumir el rol de 'metagovernador' de xarxes (Bell i Park, 2006). Fins i tot, des de posicionament propers a la teoria de l'elecció pública s'ha argumentat que existeix l'amenaça que els governs acabin essent capturats pels agents

de la societat civil, els quals acabaran tenint un paper rector en el procés de govern i buscaran l'interès privat enlloc de l'interès públic (Laffont i Tirole, 1991).

El concepte de “metagovernança” també ha generat debat al voltant de qui pot desenvolupar el rol de “metagovernador”, amb visions més centrades en els governs i visions més en els agents de la societat civil. Així, tot i que la literatura de la *metagovernance* ha atorgat sovint el rol de “metagovernador” als governs, des d'aproximacions *bottom up* també s'ha argumentat que les mateixes xarxes i la societat en general poden generar normes, valors i principis que després siguin reconeguts pel conjunt d'actors que participen a les xarxes de governança (Kooiman i Jentoft, 2009, Hajer, 2003; Börzel i Risse, 2010; Rodhes, 2007; Bevir, 2011).

Finalment, també es vol destacar que alguns autors han plantejat que el concepte de “metagovernança” pot entrar en contradiccions. En aquest sentit, s'ha qüestionat si és possible introduir un rol autoritari que limiti la capacitat d'autogovern dels diferents actors d'una xarxa sense destruir la pròpia dinàmica de la xarxa (Kooiman i Jentoft, 2009, Follesdal, 2011). A més, també s'ha manifestat que si la jerarquia és massa forta el govern tindrà menys incentius per obrir-se (Börzel i Risse, 2010). És a dir, que per tal d'actuar com a “metagovernador” el govern ha de poder tenir suficient capacitat en termes de recursos i autonomia per ser creïble i generar la ja mencionada *shadow of hierarchy*, però que aquesta capacitat no ha de ser excessivament elevada per no eliminar l'incentiu del govern a col·laborar amb tercers.

Davant d'aquests plantejaments crítics tan diferents certs autors han defensat el concepte de *metagovernance* expressant que no hi ha una narrativa crítica unificada a causa del plantejament d'amenaques contradictòries com la dominació per part del govern, la incompetència del propi govern i la captura de les xarxes per part dels actors de la societat civil (Bell i Hindmoor, 2009). A més, s'ha defensat que les xarxes de govern requereixen d'alguna regulació bàsica per tal de funcionar de manera eficient i que l'Estat és el més adequat mediador, dissenyador institucional i integrador (Heritier i Rhodes, 2011; Sorensen i Torfing, 2007). En tot cas, aquests diferents posicionaments mostren com existeix un debat obert sobre com “es governa la governança” i sobre quin és el rol dels equips de govern en aquestes dinàmiques, tal i com mostra el fet que s'hagi parlat de governança *by, with and without government* (Zürn, 2002).



### 1.3. Preguntes de recerca i hipòtesis

Per tal de poder contrastar la rellevància dels governs locals en els processos de transformació de les ciutats i veure els efectes del rol desenvolupat pels equips de govern en l'impuls del seu projecte de govern, es plantegen les següents preguntes (P) i hipòtesis associades (HA):

Rellevància dels ens locals en els processos de transformació de les ciutats

**P1: En entorns de governança complexa, és el govern local un agent rellevant en l'impuls de processos de transformació de les ciutats?**

*HA1: Tot i la configuració d'entorns de governança complexa el govern local és un agent clau en l'impuls de processos de transformació de les ciutats. Per tant, en entorns de governança complexa els governs locals, tot i a haver vist modificades les seves pautes d'actuació, continuen essent actors rellevants a considerar a nivell analític i empíric (en la pràctica de govern).*

*Més que contrastar una hipòtesi, amb aquesta primera pregunta es pretén recollir evidències de la rellevància dels ens locals que permetin posar en entredit la tendència al seu menysteniment.*

Relació entre el rol adoptat pels equips de govern locals i la seva capacitat d'impuls del seu projecte de govern durant l'etapa democràtica

**P2: Si és així, quina relació hi hagut entre el rol adoptat pels equips de govern locals i l'impuls del seu projecte de govern al llarg del període democràtic?**

*HA2: L'equip de govern impulsarà amb èxit el seu projecte de govern si adopta el que s'ha definit en aquesta tesi com a "rol de líder polític de xarxes" que equilibra el lideratge vertical, les dinàmiques relacionals horitzontals i la dimensió discursiva. Per contra, el desequilibri entre aquestes tres dimensions, i per tant la no adopció d'aquest rol, estarà vinculat a situacions de fracàs en l'impuls del projecte de govern.*

Efectes de les dinàmiques actuals de gestió dels mandats polítics en aquesta relació

**P3: Com es plasma actualment aquesta relació al llarg del cicle del mandat?**

*HA3: El rol adoptat per l'equip de govern en relació al lideratge vertical, les dinàmiques relacionals horitzontals i la dimensió discursiva no és estàtic al llarg del mandat polític. A més, la forma actual de governar les ciutats en el marc dels mandats polítics (molt afectats per la irrupció de la crisi econòmica) està introduint reptes que fan necessari repensar el rol desenvolupat pels equips de govern a l'hora d'impulsar el seu projecte de govern.*

## 1.4. Principals contribucions que aporta la tesi

---

Amb la present recerca es pretén realitzar cinc aportacions a l'estudi del rol dels equips de govern locals:

Pel que fa als debats de referència sobre el rol dels ens locals i els seus equips de govern

### **1. Aportar continguts al debat sobre la reforma i rol del sector públic local**

Es considera que aquesta tesi pot servir com a contribució al debat existent a l'agenda pública sobre la reforma i el rol del sector públic local. L'anàlisi dels governs locals en el sentit plantejat en aquesta recerca pot aportar elements útils per a la reflexió sobre el rol dels ajuntaments i els seus equips de govern en un moment en el qual s'està posant en qüestió l'eficàcia i l'eficiència del sector públic, el nivell de qualitat democràtica i els mecanismes de transparència i control de les institucions públiques. En aquest sentit, pot ser útil l'anàlisi crítica de les fortaleces i símptomes de fatiga dels mecanismes que s'estan utilitzant per part dels equips de govern en l'impuls dels seus projectes de govern.

### **2. Aportar continguts als debats acadèmics de referència sobre les dinàmiques jeràrquiques (government), relacionals (governance) i de configuració de xarxes (metagovernance) associades al rol dels equips de govern locals**

La present recerca pretén incidir en el debat sobre govern, governança i metagovernança i, més concretament, aprofundir en els aspectes relacionats amb el rol dels equips de govern locals. És per aquest motiu que es realitza un estudi en profunditat de dues ciutats (Barcelona i Bilbao) on es donen les característiques pròpies dels entorns amb pautes de governança complexa.

L'estudi d'aquests dos casos pot aportar una contribució significativa al debat sobre les dimensions vertical i horitzontal en el rol dels governs locals i el paper dels governs locals com a configuradors de xarxes d'actors (metagovernadors). En el marc d'aquests debats es pretén contrastar la idea que les dimensions vertical i horitzontal dels equips de governs locals no són excloents, sinó que són complementàries i, per tant, no s'han de veure com una dinàmica de suma zero.

A més s'incorpora la dimensió discursiva, entesa com l'existència socialment compartida d'una visió de futur de ciutat, com a perspectiva complementària en l'anàlisi del rol dels equips de govern. D'aquesta manera es vol remarcar un aspecte no sempre tingut en compte en el debat sobre les dinàmiques verticals i horitzontals: la rellevància de la vessant discursiva com a possible element facilitador que ajuda a que les dinàmiques verticals i horitzontals puguin funcionar en paral·lel.

Finalment, es pretén incidir en el debat referent al possible rol del govern local de configurador de xarxes (metagovernador) orientades a l'impuls de processos de transformació urbana en sentit ampli.

Pel que fa a la metodologia de recerca en l'àmbit dels governs locals

### **3. Elaborar un Model d'anàlisi dels rols dels equips de govern locals**

Tal i com s'acaba de mostrar, es considera que el rol adoptat per part dels equips de govern en l'impuls del seu projecte de govern pot posar més o menys èmfasi en la presa de decisions jeràrquiques, la interacció amb l'entorn i la construcció d'un determinat discurs al voltant de quins són els problemes urbans i com abordar-los. És per aquest motiu que la present recerca proposa un model analític que permet tenir en compte constantment tres dimensions en l'anàlisi del rol dels equips de governs locals: la vertical, l'horitzontal i la discursiva. L'ús simultani d'aquestes tres dimensions permet establir quatre rols que poden desenvolupar els equips de govern locals (tecnocràtic, relacional, tradicional i líder polític de xarxes). El darrer rol és el que equilibraria el posicionament vertical, horitzontal i discursiu de l'equip de govern.

### **4. Elaborar un Model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern**

Per poder donar resposta als plantejaments de recerca exposats es considera imprescindible estudiar l'activitat del govern des d'una anàlisi global de la definició i impuls de les seves prioritats. Per aquest motiu, la recerca proposa un model analític d'un dels elements centrals en la gestió del procés de govern: l'impuls del projecte de govern. D'aquesta manera es considera que s'aporta una model l'anàlisi de l'activitat dels equips de govern locals des d'una perspectiva holística, més enllà d'aspectes

habituals d'estudi com la definició de les agendes de govern o l'impuls de polítiques públiques concretes. Però a més, tal i com s'ha esmentat anteriorment, aquest model analític permet valorar l'èxit o fracàs en l'impuls del projecte de govern a partir del grau de definició del programa de govern, de l'impuls de les seves mesures clau i de l'establiment d'un marc de suport social al voltant d'aquest programa i mesures.

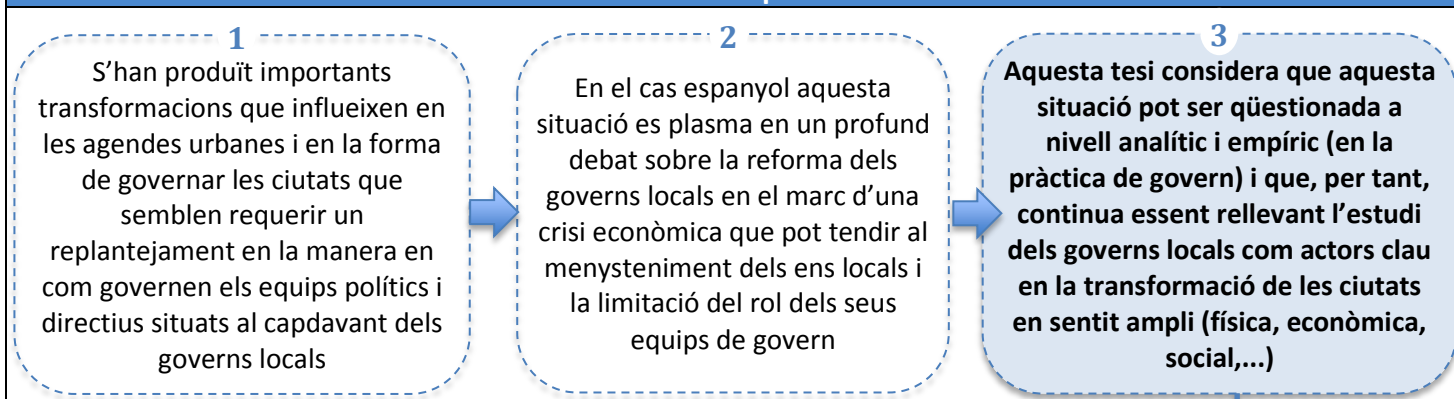
## **5. Elaborar un Model d'anàlisi del cicle del mandat**

Una de les contribucions que vol plantejar aquesta recerca, ja que es considera que és un camp d'estudi escassament cobert, és el fet d'entrar en l'anàlisi dels cicles dels mandats de govern. El cicle del mandat és la unitat temporal bàsica a través de la qual s'organitza el nostre sistema polític i, per tant, condiciona la forma en com els equips de govern duen a terme la seva tasca i com es relacionen amb la ciutadania. És clau entendre com els governs duen a terme la seva activitat en el marc temporal dels cicles dels mandats. És per aquest motiu que la recerca centra part de la seva anàlisi en el cicle del mandat 2007-2011 i 2011-2015 als ajuntaments de Barcelona i Bilbao.

Es considera que, a nivell analític, es poden distingir una sèrie de moments polítics clau que afecten al grau de configuració i consolidació del propi govern i a la seva orientació electoral, que van des de la victòria electoral fins al dia de les següents eleccions, i que influeixen en com s'enfoquen les activitats clau vinculades a l'impuls del projecte de govern. És per aquest motiu que la present tesi proposa un model d'anàlisi de les diferents etapes d'un cicle de mandat, sense la vocació que sigui vist com un model amb etapes amb fronteres rígides.

## 1.5. Síntesi del capítol

### Situació de partida



### Plantejament de la recerca

- La recerca vol contribuir al debat sobre la rellevància dels governs locals i, per tant, sobre la necessitat de mantenir-los en el focus d'anàlisi en l'àmbit de la recerca sobre governança urbana (de forma complementària a l'estudi de l'impacte de les dinàmiques d'interacció social en els processos de govern).
- A més, vol incidir en el debat sobre la reforma dels governs locals centrant-se en la relació entre el rol desenvolupat pels equips de govern i un dels elements centrals en la gestió del procés de govern, és a dir, l'impuls del seu projecte de govern. Per fer-ho, es plantegen les següents qüestions:

#### Preguntes (P)

#### Hipòtesis Associades (HA)

**P1:** En entorns de governança complexa, és el govern local un agent rellevant en l'impuls de processos de transformació de les ciutats?

**HA:** Els governs locals, tot i a haver vist modificades les seves pautes d'actuació, continuen essent actors rellevants a considerar a nivell analític i empíric

**P2:** Si és així, quina relació hi hagut entre el rol adoptat pels equips de govern locals i l'impuls del seu projecte de govern al llarg del període democràtic?

**HA:** L'equip de govern impulsarà amb èxit el seu projecte de govern si adopta el que s'ha definit en aquesta tesi com a "rol de líder polític de xarxes". La no adopció d'aquest rol estarà vinculat a situacions de fracàs en l'impuls del projecte de govern

**P3:** Com es plasma actualment aquesta relació al llarg del cicle del mandat?

**HA:** El rol adoptat per l'equip de govern no és estàtic al llarg del cicle del mandat. A més, la forma actual de governar les ciutats en el marc dels cicles dels mandats fa necessari repensar el rol desenvolupat pels equips de govern a l'hora d'impulsar el seu projecte de govern

### Contribucions

#### Pel que fa als debats de referència sobre el rol dels ens locals i els seus equips de govern

1. Aportar continguts al debat sobre la reforma i rol del sector públic local.
2. Aportar continguts als debats acadèmics de referència sobre les dinàmiques jeràrquiques (government), relacionals (governance) i de configuració de xarxes (metagovernance) associades al rol dels equips de govern locals.

#### Pel que fa a la metodologia de recerca en l'àmbit dels governs locals

3. Elaborar un model d'anàlisi dels rols dels equips de govern locals.
4. Elaborar un model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern.
5. Elaborar un model d'anàlisi del cicle del mandat polític.

## 2. Marc teòric

---

En aquest apartat es construeix el marc teòric que s'utilitzarà per tal de contrastar els plantejaments de recerca exposats en aquesta tesi. Per fer-ho, la primera secció presenta tres perspectives per a l'anàlisi del rol dels equips de govern locals (*vertical, horitzontal i discursiva*). A continuació, la segona secció mostra la complementarietat d'aquestes tres perspectives. Finalment, la darrera secció presenta una síntesi dels aspectes més rellevants del capítol.

### 2.1. Dimensions d'anàlisi del rol dels governs: què implica governar?

---

Existeixen diferents perspectives a tenir en compte a l'hora d'aproximar-se a l'anàlisi de com es governa des de les institucions públiques i, per tant, a l'hora d'analitzar el rol desenvolupat pels equips polítics i directius que se situen al seu capdavant. Unes es centren en veure l'activitat dels governs com un procés d'elecció jeràrquica per part dels responsables del govern; altres en com es produeix una interacció i negociació entre diferents *stakeholders* en un context de distribució del poder; i d'altres posen el focus en analitzar com els processos de decisió política estan fonamentats, influenciats, i en centra mesura condicionats, per una sèrie de valors i pràctiques construïts socialment.

El present marc teòric utilitza com a punt de partida les tres dimensions suggerides per Colebatch (2009) per tal d'entendre el procés de l'elaboració de polítiques públiques: *authoritative choice* (vertical), *structured interaction* (horitzontal) i *social construction* (traduïda en el marc d'aquesta tesi com a discursiva). Concretament, per a cadascuna d'aquestes tres dimensions s'integren diverses aportacions teòriques que les complementen, permetent d'aquesta manera construir un marc analític amb tres perspectives que aporten respostes complementàries sobre què implica governar i quin rol poden desenvolupar els equips de govern dels ajuntaments. Es considera que l'aplicació d'aquest marc a l'anàlisi del rol dels equips de govern permet copsar en paral·lel el pes de les dinàmiques verticals i horitzontals en el procés de govern. A més, inclou una dimensió no sempre tinguda en compte en els debats de referència plantejats: la dimensió discursiva.

### 2.1.1. Dimensió vertical

---

#### Descripció general

##### ***Governar implica la presa de decisions formals per part dels responsables polítics***

És la perspectiva tradicionalment dominant i posa l'èmfasi en veure el procés d'elaboració de polítiques públiques, i per extensió de govern, com a un procés d'elecció / decisió per part d'uns responsables autoritzats (*decisions-makers*) que són els propis membres electes del govern. Governar és la responsabilitat del Govern, el qual actua a través dels dictats dels seus màxims responsables polítics.

Els polítics electes són els responsables de seleccionar quina és la direcció del Govern i les polítiques a desenvolupar, transmetent-les als gestors (*subordinate officials*) per a que les implementin. A part d'aquesta tasca d'implementació, aquests subordinats també poden participar com a assessors tècnics dels seus caps polítics. Així doncs, tot i que les propostes de govern poden sorgir directament de l'equip polític o es poden filtrar cap amunt a la jerarquia burocràtica (fet habitual, per exemple, en els *Westminster Systems*), el fet rellevant és que han de rebre el vistiplau de la figura política responsable i que són aprovades com obra de tot el Govern.

Des d'aquesta visió la confrontació política és la confrontació per l'accés a les posicions que permeten prendre les decisions sobre les polítiques. Un cop guanyada aquesta legitimitat són els responsables del Govern els que tenen la potestat de prendre decisions amb el suport professional dels buròcrates. La política, doncs, és un procés en el qual es produeix un debat previ sobre qui tindrà la capacitat per prendre decisions sobre els objectius. En la fase de *policy making*, en base als objectius que s'hagin definit, els *policy makers* faran una anàlisi racional dels problemes i presentaran alternatives per a que els ocupen una posició d'autoritat legítima decideixin. El fruit d'aquestes decisions seran polítiques autoritzades i legítimes. La funció fonamental de l'administració serà la implementació imparcial i eficient d'aquestes decisions fruit d'un procés de *policy making* autoritzat.

## **Fonaments bàsics d'aquesta perspectiva**

S'identifiquen els següents trets com a definitoris d'aquesta visió vertical:

- **Legitimitat legal-normativa del govern i visió unidimensional del poder: té poder qui pren les decisions**

Una de les premisses en la qual es sustenta aquesta visió és el fet de basar la legitimitat política del Govern a partir d'una lògica legal-normativa. Pren decisions i governa qui està facultat legalment per fer-ho. Són les normes i el sistema legal els que marquen la distribució de funcions i els que donen la legitimitat als actors dins del sistema polític i de govern. Aquesta legitimitat formal, en els sistemes democràtics, recau fonamentalment en els polítics electes, els quals l'hauran de renovar periòdicament a través de les eleccions.

Aquesta perspectiva legal-normativa es pot associar amb l'enfocament tradicional del poder d'autors com Max Weber (1978). Aquest enfocament va tenir una forta acceptació entre els politòlegs americans durant la dècada dels seixanta a través de l'escola pluralista, destacant l'obra de Dahl (1961), *Who Governs*. Des d'aquesta perspectiva, anomenada per Lukes (2007) com a unidimensional i criticada pel seu caràcter restrictiu, té poder qui té la capacitat de prendre decisions que prevalguin davant d'un conflicte que es manifesta a l'arena política.

Aquest prisma parteix, doncs, de la idea que el poder es fa manifest en la presa de decisions i davant de conflictes efectius i observables. Considera també que els interessos dels individus es manifesten a través de les preferències polítiques expressades dins del sistema polític tradicional. Aquest fet comporta que quan sorgeix un conflicte, si realment és rellevant, s'acabarà vehiculant a través del sistema polític fins que els *decision makers* legalment autoritzats prenguin alguna decisió al respecte. Per contra, segons aquesta visió pluralista encapçalada per l'obra clàssica de Dahl, un problema polític no es pot afirmar que realment existeix fins que no hagi acaparat l'atenció d'un sector important de la classe política, que és en definitiva qui prendrà les decisions. Segons el propi Lukes, aquesta visió del poder es caracteritza per ubicar el seu focus en el comportament a l'hora de prendre decisions sobre problemes en els quals hi ha un conflicte manifest d'interessos subjectius revelats a través de la participació política.



- Visió tradicional del lideratge basada en les qualitats i trets naturals del líder

La visió del lideratge que millor s'ajusta a aquest marc de pensament és una imatge tradicional del líder, el qual és vist com el "gran home" amb uns atributs i una capacitat especial per resoldre problemes i conèixer en cada moment què s'ha de fer i cap a on s'ha d'avançar. La Teoria del Gran Home i les Teories dels Trets, predominants fins els anys 40 del segle XX, es fonamentaven en aquests principis que condueixen cap a la conclusió que existeixen persones excepcionals que tenen una sèrie de qualitats que fan que puguin ser líders de forma natural (Bass, 1990; Yukl, 2002). Les visions del lideratge associades a aquesta perspectiva es centren, per tant, en una concepció normativa del lideratge segons la qual es poden identificar una sèrie de trets, estils i comportaments característics dels líders.

Aquesta forma de concebre el lideratge és característica de l'època de la societat industrial (López i Leal, 2005). Segons les pautes de raonament característiques d'aquest model social, es concep que hi ha una sèrie de persones que tenen uns atributs (coratge, carisma, capacitat intel·lectual,...) que fan que escalin dins de l'estrat social fins a les posicions de comandament de les empreses i les organitzacions socials. Com són les persones més capaces, estan legitimades per ocupar les posicions més elevades dins de la jerarquia social. Des d'aquestes posicions els líders prendran les decisions que creguin més adients i la resta de la gent les seguirà. Aplicant aquest esquema a l'esfera de la política s'entén que aquells més capaços són els que triomfaran en la confrontació política i, per tant, seran els líders que accediran a les posicions de *policy maker* i de comandament de les institucions públiques i dictaran el rumb social a seguir.

- Visió instrumental del Govern basada en els seus outputs i la seva capacitat per identificar l'interès públic

Una altra de les característiques d'aquesta aproximació vertical al procés de govern és la seva visió instrumental del propi del Govern. L'objectiu del Govern, seguint la tradició de la lògica utilitarista, és el d'aconseguir maximitzar el benestar individual de la població. El Govern s'ha d'encarregar bàsicament d'identificar i solucionar problemes amb programes d'actuació determinats (polítiques). És per aquest motiu

que el focus d'aquesta dimensió és l'anàlisi del Govern a partir dels seus *outputs*, entesos com les decisions concretes preses per part dels equips de govern.

Des de l'enfocament de l'*authoritative choice* un correcte funcionament del Govern implica que les decisions formals preses a la cúspide coincideixin amb els resultats que es produeixen a la base. Aquest raonament lliga amb una visió tradicional de l'interès públic: els representants electes són els que, mitjançant la legitimitat que els hi atorga la seva posició, tenen la potestat de definir allò que és d'interès públic i, per tant, aquestes accions hauran de ser implementades tal i com s'han definit. Des del moment en el qual els resultats no coincideixin amb els objectius fixats pel govern prèviament, es parla d'un problema d'implementació (Pressman, J. i Wildavsky, 1973, Linder and Peters, 1987).

- Lògica de l'elecció racional i linealitat del procés de govern

La definició i l'assoliment d'aquests *outputs* es fa a través de la lògica de l'elecció racional i la linealitat del procés de govern. Aquest enfocament es sustenta en els postulats característics de la teoria economicista de l'elecció racional (*rational choice*). Aquesta teoria porta implícita la idea que les solucions als problemes es poden analitzar des d'una lògica cost-benefici que condueix cap a la solució racionalment més òptima.

És en aquest marc de pensament en el qual s'ubica la lògica d'actuació característica d'aquesta visió vertical: una interpretació fonamentalment lineal del *policy cycle* (Subirats et al. 2008; Wu et al. 2010). Aquest indica que els governs, que estan orientats a la presa de decisions per tal d'elaborar polítiques que resolguin problemes concrets, segueixen una sèrie lògica d'etapes a l'hora d'actuar. Des de la lògica vertical influenciada pel *rational choice*, es desprèn una interpretació clarament seqüencial del *policy cycle* i amb una clara distribució de funcions entre polítics i empleats públics, essent els membres electes del govern els que determinen oficialment els objectius a assolir a l'inici del procés i són els que prenen les decisions sobre les possibles alternatives a implementar.

El *rational choice* condueix també a una segona derivada que ha tingut conseqüències en la forma de pensar el funcionament dels governs sota aquesta visió vertical: en la seva vessant més normativa, la lògica de l'elecció racional

assumeix que els individus són egoistes i que tenen la capacitat (racional, material i emocional) per tal d'escollir l'alternativa que millor afavoreixi el seu interès personal. Tant els líders polítics com els buròcrates es mouen pel propi interès. En el cas dels buròcrates, tal i com suggereix Niskanen (1973) des d'un postulat eminentment ortodox, actuen amb l'objectiu de maximitzar la dimensió i el pressupost de les seves organitzacions. És per aquest motiu que, per a que es produeixi un adequat funcionament del govern, s'ha de garantir mitjançant els protocols i controls necessaris que els encarregats de portar a terme les polítiques, és a dir els alts directius i la resta d'empleats públics, compleixin els mandats que reben dels seus superiors independentment dels seus interessos particulars. D'altra banda, s'haurà de garantir que els polítics no entrin en els engranatges de l'administració per tal que no l'arribin a fer servir en el seu interès propi.

- *Organitzacions públiques orientades als controls interns i una clara separació entre política i administració*

Són precisament aquests postulats vers una actuació dels governs primordialment jeràrquica, conjuntament amb les preocupacions esmentades, els elements que fonamenten la Teoria de la Burocràcia, la qual que va assentar tant els pilars del model d'administració com de govern moderns. Aquesta teoria es pot llegir clarament des d'una òptica vertical ja que s'orienta a l'establiment de processos i controls interns a l'administració que permetin als governs, tant assolir els objectius dels responsables electes que es situen a la cúspide de l'organització; com assegurar un funcionament intern basat en el professionalisme i la legalitat.

Un dels postulats essencials d'aquest model organitzatiu amb clares conseqüències pel que respecta a la forma de concebre el funcionament dels governs moderns va ser la clàssica dicotomia política-administració. L'origen del debat modern sobre aquesta relació s'atribueix a Woodrow Wilson (1887), que va establir les bases per a diferenciar l'àmbit de l'Administració Pública del de la Política, i Max Weber (1922), que va avançar cap a la idea que les organitzacions públiques havien d'estructurar-se al voltant de regles impersonals basades en la llei. Va ser Goodnow (1900), qui va acabar de definir aquest model dicotòmic entre política i administració. Encara avui dia aquest model està fortament arrelat en els nostres patrons culturals pel que fa a

la forma de concebre els governs des d'un prisma vertical. Svava i Mouritzen (2002) sintetitzen els diferents trets d'aquesta visió sota el que anomenen com a model de "separació de rols" (*separate roles*) entre polítics i gestors.

Des d'aquesta òptica ortodoxa i eminentment normativa, el rol dels administradors en el procés polític queda centrat en la implementació de les decisions dels polítics en base als seus coneixements i amb la mínima discrecionalitat (Aberdach i al., 1981). Així mateix, degut a la posició estable i basada en el professionalisme, també s'espera dels administradors que donin assessorament tècnic als polítics. És el que Wildasvsky (1979) anomena com "*speaking truth to the power*". No obstant, pot succeir que els administradors acabin assumint un major pes en el procés de presa de decisions, produint-se el que els mateixos Svava i Mouritzen anomenem com a model de "l'administrador autònom" (*autonomous administrator*). El propi Weber ja suggeria que, una vegada creada, la burocràcia pot ser resistent al control i el canvi. Els autors del *Public Choice* van completar anys després aquesta visió afirmant que els buròcrates utilitzaran la seva posició per tal de perseguir els seus interessos particulars (Dunleavy, 1991). Per la seva part, des la visió dicotòmica tradicional, l'equip polític no entra en el detall del funcionament de l'administració ni de la implementació dels projectes, tasques que queden en mans dels administradors professionals. Tot i això, també pot succeir que es produeixi una expansió del paper dels polítics que condueixi cap al que Svava i Mouritzen caracteritzen com a model de "l'administrador receptiu" (*responsive administrator*).

En aquest escenari de clara separació de funcions entre polítics i gestors sorgeix una preocupació cabdal per a aquells que s'aproximen al procés de govern des de la lògica vertical: estructurar el procés de govern, i la maquinària administrativa, de manera que cada actor desenvolupi el rol que li és assignat. Així, per exemple, aportacions clàssiques com les de Christopher Hood (2000) al parlar del *Public Service Bargain*, estan plenament ubicades en aquesta lògica vertical d'aproximar-se al procés de govern. Hood, utilitzant els patrons d'anàlisi de la Teoria de l'Agència, plasma l'existència de diferents possibles models de relació entre polítics i gestors basats en una sèrie de contractes implícits o explícits entre ambdues figures, però que, en tot cas, estan orientats a garantir una lògica de govern vertical (uns són els

principals i uns altres els agents) a través del control del comportament de cada actor dins del sistema de govern mitjançant els esmentats contractes.

Finalment, cal dir que la visió tradicional de la dicotomia política-administració ha estat posada en qüestió en nombroses ocasions degut al seu caràcter eminentment normatiu. Miller (2000), per exemple, descriu aquesta separació ortodoxa com a *“useful myth because it obscures the influence of administrators and prevents politicians implementing policies that merely channel benefits towards themselves”*. El qüestionament d'aquest model posa de manifest la necessitat de tenir en compte d'altres dimensions a l'hora d'analitzar els processos de govern.

- *Dicotomia esfera pública-privada i especialització dels diferents nivells de govern*

L'aproximació vertical al procés de govern aporta també una visió determinada sobre les relacions entre el govern i el seu entorn, tendint també cap a una dicotomia entre l'esfera pública i l'esfera privada, així com una clara especialització dels diferents nivells de govern. Tal i com s'ha comentat, l'èmfasi d'aquesta perspectiva està en la presa o no de decisions formals, la qual recau fonamentalment en els responsables del Govern. Per tant, tot i que poden haver diferents organitzacions involucrades en l'exercici de l'autoritat pública, des d'aquesta òptica vertical, aquestes organitzacions acaben formant part d'un únic sistema de govern, en el qual s'acaba exercint la voluntat i racionalitat del Govern encapçalat pels seus líders electes (Colebatch, 2009).

Des d'aquesta perspectiva, per tant, es pretén establir una divisió clara entre l'esfera pública, que pren les decisions i es basa en el vot com a mecanisme de legitimació, i l'esfera privada allunyada del dia a dia de l'activitat política. La participació política, des d'una lògica vertical del poder, es canalitza fonamentalment a través d'organitzacions tradicionals, com els partits polítics o les organitzacions sindicals / patronals, les quals acaben donant forma al sistema legal-normatiu de legitimació política. Així mateix, les relacions intergovernamentals, sota aquest prisma, es basen en una distribució jeràrquica i especialitzada de funcions i responsabilitats polítiques entre nivells de govern, fonamentades en la lògica instrumental esmentada anteriorment: cada nivell decideix i incideix tan sols en aquells àmbits per als quals està facultat normativament per fer-ho.

### 2.1.2. Dimensió horitzontal

---

#### Descripció general

#### ***Governar implica una negociació política entre diversos actors de dins i fora de la jerarquia del Govern***

Des d'aquesta perspectiva el procés de govern no emergeix d'un ens extern anomenat "Govern" que ocupa un posició jeràrquica privilegiada i es capaç d'aproximar-se als problemes des d'una vessant analítica, sinó que és fruit de la interacció de diferents actors que negocien constantment l'agenda de prioritats i la seva implementació. En el procés de govern, per tant, intervenen diferents agents amb interessos i racionalitats divergents, els quals poden estar dins i fora de les estructures jeràrquiques tradicionals encapçalades per les autoritats polítiques.

Gestionar un procés de govern des d'aquesta perspectiva consisteix en construir aliances i negociar prioritats. Per tant, l'èmfasi no està en prendre la decisió final sobre una qüestió determinada, sinó en gestionar de forma estructurada un procés d'interacció constant que pot conduir cap a resultats diferents dels plantejats inicialment pel propi Govern. Aquestes aliances i interaccions no es duen a terme només amb actors externs al govern, sinó també dins de la pròpia organització. Les organitzacions públiques no són vistes com estructures amb un poder eminentment jeràrquic que emana de la direcció, sinó com organitzacions on el poder està difós en major o menor mesura entre els diferents nivells que la conformen.

Comunicar a d'altres actors un posicionament determinat, veure quina és la seva perspectiva, identificar els possibles punts de conflicte i buscar vies d'acord són percebudes com a activitats essencials d'un Govern. Governar, doncs, és el fruit d'una negociació política entre múltiples actors amb interessos i objectius diferents.

## **Trets bàsics d'aquesta perspectiva**

Els trets característics d'aquesta aproximació són:

- *Existència de diferents autoritats amb interessos divergents i poder difós dins del sistema polític*

Aquesta perspectiva reconeix l'existència de diferents autoritats i actors amb interessos divergents i una pluralitat de recursos de poder més enllà de la vessant legal-normativa (Kooiman, 1993). El rol del govern, el qual no concentra tot el poder, es focalitza en la direcció d'un procés estructurat de negociació, o segons paraules de Schaffer (1977) a *structured commitment of important resources*. Tal i com s'ha esmentat, aquesta varietat d'actors poden estar fora de la jerarquia formal de les autoritats polítiques, però també poden ser actors interns que formen part de les pròpies organitzacions públiques. Des d'aquesta vessant, segons autors com Hecló (1974) el procés d'elaboració de polítiques públiques *is concerned with collective puzzling*. Governar, doncs, també consisteix en canalitzar el procés de deliberació i intercanvi entre actors amb interessos i recursos diferenciats per tal d'arribar a acords sobre les prioritats i les orientacions de les polítiques a desenvolupar.

Aquest enfocament horitzontal del procés de govern parteix, per tant, de la premissa d'una distribució més difosa del poder dins del sistema polític que en la visió vertical. Autors crítics amb la visió unidimensional del poder com Bachrach i Baratz (1970), reconeixen que el poder es reflecteix en la presa de decisions concretes, però critiquen l'excessiva inclinació *behaviourista* d'aquesta dimensió. Per exemple, destaquen que el poder pot ser exercit per un major nombre d'actors que tenen la capacitat per limitar la possibilitat d'adopció de decisions (Bachrach i Baratz, 1963). Aquesta línia de pensament va configurar el que Lukes (2007) va caracteritzar com a enfocament bidimensional del poder, segons el qual té poder, per exemple, qui pot influir en la configuració de l'agenda sobre la qual es decidirà posteriorment, tant promovent com vetant temes. Els autors ubicats en aquest àmbit de pensament manifesten com a punt fort d'aquesta perspectiva el fet de tenir en compte que determinades demandes de canvi social poden ser sufocades i esmorteïdes abans que siguin articulades i que arribin a l'arena política on es

prendran les decisions. Així mateix, permet tenir en compte els casos en els quals existeixen múltiples objectius a assolir que poden entrar en conflicte i s'arriba a decisions de compromís que reflecteixen el poder dels diferents implicats, interns i externs al govern.

Aquestes perspectiva horitzontal que mostra una major difuminació del poder, tot i que pot ser criticada tal i com es veurà a l'apartat següent perquè continua basant-se exclusivament en l'anàlisi de situacions en que hi ha un conflicte fruit de les diferències en les preferències subjectives dels individus; és interessant perquè incorpora a l'anàlisi de les relacions de poder qüestions com el control sobre el programa polític, les formes per mantenir fora del procés polític determinats problemes o la pròpia complexitat en el procés de presa de decisions. En aquest sentit Lukes afirma, per exemple, que l'enfocament bidimensional del poder comporta una crítica matisada del caràcter *behaviorista* del primer enfocament, deixant marge per a poder considerar les formes en què es pot impedir que s'adoptin decisions sobre problemes potencials sobre els quals existeix un conflicte subjectiu d'interessos.

- Lideratge fruit de l'acomodació mútua líder-societat i de la capacitat d'activar a la comunitat

Des d'aquesta aproximació en la qual es concep el poder com quelcom dispers, el lideratge sorgeix com un procés d'interacció i acomodació mútua entre persones d'una mateixa comunitat. És aquesta interacció la que produeix que algunes persones assumeixin la condició de líders. El lideratge, per tant, està condicionat per múltiples factors del context i és un fenomen de transacció entre persones. Els líders no actuen exclusivament segons uns comportaments prèviament fixats, sinó que mostren comportaments inesperats com a resultat de la seva adaptació a situacions imprevistes de l'entorn.

Aquesta visió recull alguns aspectes dinàmics de les teories del Lideratge Adaptatiu (López i Leal, 2005), les quals assumeixen que la funció que caracteritza un líder polític és activar a la comunitat segons les necessitats de cada moment per a que aquesta sigui capaç d'afrontar els seus problemes. Des d'aquesta perspectiva, els líders són aquelles persones reconegudes per tal d'actuar com a dinamitzadores de



la societat. Aquesta visió deslliga el lideratge de la posició social i el grau d'autoritat del líder. Dins d'una organització social o una comunitat política, moltes persones desenvolupen lideratge sense estar formalment ubicades en una posició que assumeixi aquesta funció. Portat cap a la visió més extrema, el lideratge no és vist com una propietat del líder, sinó una relació entre el líder i la comunitat política en què la comunitat projecta en els líders una sèrie d'atributs (Martínez i Morales, 1998).

Sota aquest prisma la posició i nivell de poder dels membres de la comunitat política condicionaran notablement el tipus de relació que el líder establirà amb ells per a desenvolupar el lideratge. És per aquest motiu que, des d'aquesta perspectiva, es considera que és millor analitzar quines són les competències que utilitzen els líders en un context determinat i com a conseqüència d'una activitat social concreta, enlloc de confiar en unes competències genèriques definides de manera abstracta (Bolden i al., 2003). En aquest sentit, Yukl i Tracey (1992) afirmen que els líders escullen i adapten les seves tàctiques d'acord amb les característiques d'aquells que confien en ells i del seu entorn.

- Limitacions a la lògica de l'elecció racional

El fet d'ubicar el procés de govern en un marc caracteritzat per l'existència de diferents autoritats i la possibilitat de manca d'acord sobre única solució que sigui racionalment desitjable, posa en qüestió la lògica de l'elecció racional i la linealitat del procés de govern, és a dir, el *policy cycle* en la seva versió més estricta i seqüencial. El procés de govern és produït en un context caracteritzat per valors divergents, jocs de poder que es superposen i objectius ambigus.

El Govern ja no és vist com un ens extern que s'aproxima als problemes d'una forma analítica, sinó que és un actor més que interactua amb diferents xarxes d'implicats. A més, el fet que es produeixi una interacció entre actors amb autoritats, recursos i interessos diferenciats fa que no sempre es pugui arribar a la solució objectivament més racional. Cada actor té la seva racionalitat, fet que condueix cap a la cerca d'equilibris i compromisos basats en moltes ocasions en el pragmatisme. Des d'aquesta perspectiva la qüestió clau en la implementació no és tant si s'han assolit els objectius inicials fixats pel govern, sinó que s'ha produït en base a la interacció

dels diferents participants i com es relaciona amb les idees inicialment manifestades. Aquest fet canvia substancialment l'òptica de la implementació ja que és passa de la idea de l'execució d'un objectiu clar, a l'assoliment d'una acció col·lectiva compatible amb les diferents perspectives dels participants.

Charles Lindblom, des de la seva publicació l'any 1959 de l'article *The science of muddling through* (Lindblom 1959), és un dels principals referents en el qüestionament de la lògica de la cerca de la decisió més racional, aportant la visió de l'anomenat *incremental decision making*. Lindblom, des d'una lògica horitzontal del procés d'elaboració de polítiques, critica la idea que els processos de decisió es basen en una cerca completa de la ruta més òptima per assolir uns objectius coneguts. En el procés d'elaboració de polítiques públiques intervenen diversos participants amb diferents perspectives, interessos i una habilitat limitada per forçar als altres participants.

El fet que els diferents participants interactuïn en una xarxa continua de relacions pot implicar també un qüestionament dels plantejaments més ortodoxes del *rational choice* que suggereixen que els actors actuen tan sols per l'autointerès. En la mesura que els participants estan implicats de forma constant en aquesta xarxa estructurada de relacions (amb polítics, buròcrates,...) es produirà un cert compromís a actuar de forma apropiada pels interessos de la xarxa, fet destacat per la literatura entorn a les *policy communities* (Miller i Demir, 2006). És per aquest motiu que, des d'aquesta perspectiva, es suggereix que els *outcomes* són assolits per un procés d'acomodació mútua (*partisan mutual adjustment*), enlloc d'una única elecció racional. En aquest marc, una bona decisió és aquella en la qual els actors que hi han participat estan d'acord amb el procés.

Una altra de les aportacions clàssiques que va posar en qüestió la lògica de l'elecció racional, fins i tot més enllà del que ho fa l'*incremental decision making*, el trobem en la *Garbage-can Theory* (Cohen i al.,1972). Aquesta teoria, des del reconeixement de la lògica interrelació entre actors i la racionalitat limitada, suggereix que les *policy decisions* segueixen un procés fins a cert punt anàrquic i que són fruit en nombroses ocasions de la casualitat. En aquest sentit, Cohen, March i Olsen afirmen que *"an organization is a collection of choices looking for problems, issues and*

*feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work". Problems, solutions, participants, and choice opportunities flow in and out of a garbage can, and which problems get attached to solutions is largely due to chance".*

- Valor públic creat a través de processos de negociació pragmàtica entre implicats

Aquestes anàlisis que posen en qüestió la lògica de la racionalitat limitada suposen dos canvis de perspectiva especialment rellevants en relació a la lògica vertical, i que a la seva vegada són centrals en la dimensió horitzontal del procés de govern. D'una banda, el punt d'anàlisi - focus passa del resultat desitjat i les decisions al procés mitjançant el qual es condueix el procés polític. De l'altra, es passa de la lògica de l'existència d'un sistema global integrat a la lògica dels participants. Aquest fet permet, per exemple, posar en qüestió fins i tot la idea d'unicitat i racionalitat de l'equip de govern com a tal, així com posar de relleu la possible existència d'interessos no coincidents i, fins i tot contraposats, dins del propi govern.

D'aquesta manera es pot arribar a la conclusió que el valor públic, des d'aquesta dimensió horitzontal, es crea des d'una lògica pragmàtica a través de processos de negociació entre implicats en els quals s'arriba a compromisos mútuament acceptats. Es posa de relleu, doncs, la dificultat pel govern de definir l'interès públic de forma unilateral i es considera que aporta valor públic allò que els participants en el procés negociador accepten.

- Governança, estructures de govern en xarxa i model de continuïtat política-administració

Aquests trets definitoris de la visió horitzontal enllacen amb les visions que mostren com s'ha evolucionat del model tradicional de societat industrial cap a nous paradigmes que prenen noms diversos com societat postindustrial, societat xarxa, societat del coneixement,...(Gomà i Blanco, 2006; Castells, 2001; UNESCO, 2005). Tal i com mostren Gomà i Blanco aquests nous paradigmes posen de relleu que els governs depenen cada vegada més d'altres actors per formular i poder abordar els problemes col·lectius, que augmenten les interdependències entre els diversos

nivells de govern i que existeix una important diversitat de formes d'acció col·lectiva més enllà de la participació política tradicional.

És des de la lògica d'aquests paradigmes que es suggereix que governar implica tant seleccionar i perseguir objectius, com identificar altres actors i negociar amb ells. En aquest sentit, pren especial rellevància la construcció i manteniment de relacions amb els diferents actors de la pròpia organització, així com amb actors externs rellevants. L'Escola Institucionalista va ser pionera en una nova perspectiva d'anàlisi de les organitzacions i la gestió del poder, plantejant-se qüestions sobre l'efecte de les organitzacions en la societat des d'aquest punt de vista interorganitzatiu. Més concretament, durant les darreres dècades sota l'anomenat *New Institutionalism* (Powell i DiMaggio, 1991) s'ha desenvolupat una visió més dinàmica de governança amb clares implicacions organitzatives i de model de govern per al sector públic des d'una lògica horitzontal.

Aquesta visió dinàmica de la governança desafia l'assumpció central de la dimensió vertical sobre la capacitat del Govern per determinar per si sol uns objectius racionals i, per contra, focalitza la seva atenció en els mecanismes i models organitzatius que permeten una interacció estructurada entre els diferents actors implicats en el procés del govern. És el pas que Colebatch (2009) defineix com del *governing through authoritative choice* al *governing by interaction*. Aquesta lògica de la governança, tal i com mostren els mateixos Gomà i Blanco (2006), es basa en el reconeixement, acceptació i integració de la complexitat com a part intrínseca al procés polític de govern. És també des de l'òptica d'aquesta dimensió horitzontal on pren rellevància el concepte de governança participativa, el qual se centra en la implicació dels actors no governamentals en el procés de govern (Osmani, 2007; Bond i al. 2007, Edwards, 2008). En el cas espanyol, estudis com els Parés (2011) s'han ocupat de mostrar l'impacte de la participació ciutadana en les polítiques de regeneració urbana.

Davant d'aquesta complexitat que caracteritza els nous models socials es qüestiona, per tant, la utilitat i capacitat de les organitzacions tradicionals de governar les nostres societats des de la perspectiva vertical. En contraposició al control per part de les estructures jeràrquiques tradicionals es conceptualitza un model interactiu

de govern a través de xarxes plurals, tant entre actors públics, com entre actors públics i actors privats (Stoker 1998; Rhodes 1997, 2006; Kooiman 1993, Bortzel, 1997, 1998; Pierre, 2000). De fet, pel respecta a aquest darrer tipus de xarxes estudis recents mostren el seu paper positiu a l'hora de fer front als efectes de la crisi dins de l'àmbit urbà, destacant que *"the most resilient communities have been those with a historical trajectory of strong collaborative relations between public administrations and community organisations"* (Blanco i Cruz, 2014).

Es també des d'aquesta perspectiva que s'aborda la complementarietat i l'existència d'interrelacions entre política i administració, trencant amb la clàssica dicotomia plantejada des de la lògica vertical. La complexitat del procés de govern, amb les múltiples interaccions entre actors interns i externs al govern, requereix d'una major implicació de l'esfera política en l'administració i a l'inrevés. Alguns autors assenyalen que aquesta és la dinàmica real de funcionament de les organitzacions públiques, mentre que caracteritzen la separació entre política i administració com un mite (Hughes, 1994, Cuthbertson 1975), com una narrativa ideal (Yanow, 1996) o, fins i tot, com un model desfasat o "aberrant" (Svara, 1998; Hugues, 1994). En contraposició al model de separació de rols autors com Svara i Mouritzen (2002) i Jacobsen (2001), han tractat l'anomenada continuïtat entre política i administració. Des d'aquest prisma s'assumeix que els directius públics influeixen en els processos de presa de decisions i que, al mateix temps, els polítics incideixen en el procés d'implementació de les polítiques públiques. Svara (1989) i Svara i Mouritzen (2002) destaquen que aquest fet és particularment evident en el govern local, en el qual els nivells superiors de l'administració juguen un rol clau en el procés de definició i planificació de les polítiques públiques. Aquest rol pot arribar fins als equips de base, els anomenats *street level bureaucrats*, els quals des del seu propi nivell estan influïent en les polítiques al negociar amb diferents actors (Lipsky, 1980).

Aquesta visió condueix al que els propis Svara i Mouritzen anomenen com a "model de solapament de rols" (*overlapping roles*), en el qual es produeix una influència recíproca entre polítics i gestors. Tot i que cada grup té funcions característiques els gestors són actius en un ampli ventall de decisions, fins i tot en el disseny de polítiques, i per la seva banda, els polítics també participen en el detall de la

implementació. A nivell funcional aquest fet pot acabar portant cap a situacions com la del cas espanyol en el qual és habitual que es produeixi una transmutació de rols entre polítics i funcionaris que provoca que els polítics s'ocupin de "*competències funcionaries*" i els funcionaris de "*pràctiques i competències de caire polític*" (Ramió, 2012).

Finalment, cal destacar que la literatura al voltant de la visió horitzontal del procés de govern ha destacat diversos riscos associats a la configuració de models organitzatius més oberts i en xarxa. Els principals riscos, tal i com mostren els mateixos Gomà i Blanco (2006), estant associats a la funcionalitat del propi model per una banda, i a la legitimitat, *accountability* i rol dels polítics per l'altra. Pel que respecta a la funcionalitat, un dels principals qüestionaments que es fa a la lògica de govern a partir de xarxes és si aquesta interacció pot ser prou operativa per oferir solucions eficients i eficaces als problemes col·lectius. Pel que fa a la legitimitat, *accountability* i rol dels polítics s'ha assenyalat, en primer lloc, la possibilitat que les xarxes acabin essent capturades per interessos organitzats que limitin la dimensió participativa del model d'interacció. Així mateix, s'han manifestat preocupacions per possibles problemes *d'accountability* relacionats amb el control d'uns als directius que acaben jugant un paper polític rellevant pel qual no han estat investits d'una legitimitat legal-normativa des de l'òptica vertical, així com d'uns polítics que entren en els engranatges de l'administració posant en qüestió els seus principis de neutralitat i imparcialitat.

### 2.1.3. Dimensió discursiva

---

#### **Descripció general**

#### ***Governar implica l'impuls d'un projecte polític capaç de crear marcs socialment compartits***

Amb la perspectiva discursiva es posa de relleu que els processos de negociació entre els diferents implicats en el procés de govern es produeixen en un context d'opinió o marc social determinat que condiona als propis implicats i al conjunt de la ciutadania. Aquest marc d'opinió social influeix no només en com abordar els problemes plantejats, sinó també en la determinació de què es un problema, què no ho és i com el governem. Per tant, aquesta visió parteix del principi que existeix un marc d'idees a través del qual donem sentit a la forma en com pensem els problemes i com governem les diferents dimensions de les nostres vides (familiar, professional, política,...). Els problemes són interpretats socialment d'una forma que condueix cap a determinades respostes organitzades (processos de govern).

Al posar de relleu aquesta dimensió del procés de govern, es fa palès que governar no implica tan sols la presa de decisions des d'una perspectiva vertical i la cerca de compromisos més o menys pragmàtics entre actors des d'una perspectiva més horitzontal. Governar significa també impulsar un projecte polític a través de la construcció de visions socialment compartides i acceptades sobre els problemes a abordar i de la forma en com fer-ho.

## Trets bàsics d'aquesta perspectiva

Els fonaments principals de la dimensió de discursiva són:

- *Focus d'anàlisi ubicat en el marc social i d'opinió en el qual interactuen els actors*

Des d'aquesta dimensió es veu el procés de govern i d'elaboració de polítiques des de l'òptica del *problem finding*, és a dir, un procés mitjançant el qual, tal i com s'ha comentat, s'interpreta el món d'una forma - construcció social- que provoca que determinades maneres de donar una resposta organitzada als problemes - processos de govern- siguin les apropiades. Es relaciona, per tant, la forma de governar amb la concepció social dels problemes, en la línia del que Foucault va anomenar com a *governmentalité* (Foucault, 1980; i Foucault i al., 2000). Amb aquest concepte Michel Foucault va posar de manifest que el procés de govern descansa en una sèrie de comprensions socialment compartides, fet que provoca que la pregunta rellevant no sigui com ens governen els decisors públics, sinó com ens governem nosaltres mateixos. Per a Foucault la definició més clara del Govern era la de "*conduct of conduct*". És a dir, el mecanisme més profund per governar és conduir les conductes dels altres. Des d'aquest punt de vista resulta clau observar quins són els mapes mentals que tenim interioritzats que fan que concebem els processos de govern d'una forma determinada. És per aquest motiu que, mentre que la literatura referent a la governança mostra el pas de la visió basada en la dimensió vertical a l'horitzontal, la literatura entorn al concepte de *governmentalité* ens dirigeix cap a la lògica de la dimensió discursiva.

Anthony Giddens (1984) amb el seu concepte *structuration*, també es va aproximar als processos de govern des d'aquesta lògica de la construcció social. Giddens va destacar que per actuar en una determinada política s'ha d'actuar a través de tres nivells: les organitzacions (*structures of domination*), els discursos socials en ús (*signification*) i els valors que té la gent (*legitimation*). El segon i el tercer nivell fan referència a la dimensió de la construcció social exposada. Segons Giddens, a través de les estructures es creen determinades formes d'acció apropiada, és a dir significat. Quan la gent interioritza en els seus valors aquestes formes d'acció - procés de legitimació-, acaba recreant les pròpies estructures.



Aquest procés de construcció de significat social també s'ha abordat des dels anomenats enfocaments de política pública interpretatius, argumentatius o narratius, els quals examinen com les qüestions problemàtiques a abordar són etiquetades d'una determinada forma i posades en context. És el que Fischer i Forester (1993) han anomenat com l'*argumentative turn in policy analysis*.

El punt d'anàlisi-focus d'aquesta perspectiva és, doncs, el marc social i d'opinió en el qual interactuen els actors. Un dels reptes de l'acció de qualsevol govern serà ser capaç d'incidir en aquest marc social i d'opinió per tal de crear visions compartides sobre les qüestions a abordar i la forma de fer-ho, és a dir, sobre la pròpia forma de "governar" els problemes.

- *Visió tridimensional del poder: té poder qui té capacitat per donar forma a les percepcions individuals i generar significat social*

Aquesta perspectiva concep el poder polític com quelcom encara més difós que en la perspectiva anterior, ja que està molt vinculat a la capacitat de generar opinió i significat social. Tal i com mostren els mateixos Fischer i Forester és destaca la vessant interpretativa del procés de govern i elaboració de polítiques (policy as a discourse), ja que els policy issues no ocorren de forma natural, sinó que són socialment construïts pels participants. Aquest fet provoca que passin a ser rellevants les qüestions sobre com es transmet significat a nivell social (Yanow, 1996), o com les qüestions són plantejades en el debat públic (Schön i Rein, 1994).

Aquesta dimensió d'anàlisi del procés de govern està relacionada amb el concepte de poder tridimensional de Lukes (2007), el qual afirma que les dues visions anteriors (unidimensional i bidimensional) són limitades. Segons Lukes les dues són excessivament *behavioristes*, és a dir, estan molt centrades en l'anàlisi de comportaments efectius dels individus. En contraposició, Lukes afirma que tot i que és cert que les decisions finals són eleccions conscients dels individus entre alternatives, les preferències dels individus i de la societat poden ser mobilitzades i canalitzades prèviament sense que els propis individus en siguin conscients. En aquest sentit, remarca que les inclinacions i preferències dels individus són en gran mesura fruit de l'entorn social i cultural i de les pràctiques de les institucions.

És per aquest motiu que, per a Lukes, no és útil associar el poder tan sols al conflicte manifest dins o fora del sistema polític. Es pot exercir poder sobre una altra persona influint en les seves necessitats genuïnes i donant-li forma al seu pensament. Alguns mecanismes tradicionals per fer-ho són el control de la informació, els mitjans de comunicació social i els processos de socialització. Per a Lukes, la millor mostra del poder consisteix en evitar que el conflicte aflori mitjançant l'ús d'aquests mecanismes: des d'aquesta visió es planteja que un clar exemple del poder és la capacitat per donar forma a les percepcions individuals, de manera que cadascú accepti voluntàriament el seu rol dins de l'*status quo* existent.

- Lideratge vinculat a la capacitat de transformar a altres persones i adaptar-les als processos de canvi social

És des de la lògica de la dimensió discursiva que es posa l'èmfasi en una visió del lideratge polític com a activitat en que s'aconsegueix mobilitzar a d'altres persones per a una finalitat socialment útil. Inspirada en teories com la del Lideratge Transformacional o en alguns elements del Lideratge Adaptatiu, es posa l'èmfasi en veure el lideratge com a una capacitat dels líders per canalitzar els comportaments dels seus seguidors o organitzacions cohesionant-los com a grup social (Lopez i Leal, 2005; Heifetz, 1997).

Els líders ho són perquè són capaços de transformar a altres persones i adaptar-les als processos de canvi social. Per exercir el lideratge polític no només s'ha de tenir visió i capacitat de dinamització, sinó que s'ha de ser capaç d'aconseguir compartir un determinat projecte polític amb d'altres persones sense utilitzar mètodes coercitius. Els líders polítics modifiquen els comportaments de les persones per aconseguir canvis socials i, per fer-ho, formulen i difonen valors cívics buscant adhesions als seus projectes polítics de canvi (OCDE, 2001).

És per aquesta raó que autors com Goleman, Boyatzis i McKee (2002) afirmen que per liderar és important gestionar les emocions i sentiments, no tan sols els aspectes racionals. Els líders polítics són els que canalitzen emocions d'altres persones cap a unes metes superiors, són capaços de transformar els seus valors i cohesionar els grups socials.

- Procés de govern vist com a una dinàmica iterativa en la qual es crea valor públic a través de la configuració de projectes polítics socialment compartits

La concepció del poder vinculada a la capacitat de generar i vehicular les opinions socials i la visió del lideratge associada a l'habilitat de generar projectes polítics que mobilitzin a les persones, fan que el procés de govern es percebi com una dinàmica iterativa en la qual es va construint significat social i es prenen decisions a mesura que es produeix una interacció entre els diferents stakeholders. Des d'aquest prisma, el valor públic no serà quelcom definit des del propi govern o el fruit d'una negociació pragmàtica que satisfaci a totes les parts, sinó que la creació de valor públic s'assolirà fonamentalment a través de la configuració de projectes polítics socialment compartits que canalitzin la forma d'actuar dels actors.

Tot i que existeix una pluralitat d'actors que poden incidir en el procés polític des d'aquesta lògica, cal destacar la literatura sobre les policy collectivities (policy communities, issue networks,...) (Miller i Demir, 2006; Börzel, 1998; Marsh i Rhodes, 1992). Aquestes xarxes d'actors poden ser especialment rellevants per la seva capacitat de crear coneixement expert que acaba creant opinió social sobre temes rellevants. Aquesta percepció col·lectiva serà, a la seva vegada, determinant a l'hora de guiar l'acció del Govern.

- Activitat de govern clau: creació de discurs i significat a través de l'emmarcat de les qüestions rellevants

A partir dels elements esmentats es pot concloure que, des de la dimensió discursiva, una tasca clau de govern és la creació de discurs i significat a través del que diversos autors han anomenat com a *frames* (emmarcat) (Schön i Rein, 1994; Majone, 1989; Roe, 1994; Throgmorton, 1991). És considera que davant d'una mateixa situació pot haver més d'un frame, entès com a marc sota el qual s'interpreta un problema. Un dels aspectes fonamentals de l'acció política és la contraposició de *frames* ja que, en funció del que s'imposi en l'imaginari col·lectiu, es canalitzarà l'acció de govern cap a una direcció o una altra.

Una de les anàlisis recents més populars en aquest àmbit ha estat la realitzada per George Lakoff (2002, 2007, 2009) des del punt de vista de la ciència cognitiva. Un dels descobriments de la ciència cognitiva és que la gent pensa en termes de marcs

i metàfores, que són estructures conceptuals que tenim integrades en els nostres circuits neuronals i que fan tinguem una determinada visió del món. Aquests marcs formen part del que s'anomena *inconscient cognitiu*, és a dir, estructures del cervell a les quals no es pot accedir conscientment però que coneixem pels seus efectes, la nostra forma de raonar i el que anomenem com a sentit comú. De fet el sentit comú no és més que raonar dins d'un lloc comú, és a dir, dins d'un marc socialment acceptat. Aquests marcs acostumen a estar tan integrats que, normalment, quan els fets no encaixen en els marcs, els marcs es mantenen i els fets s'ignoren. Aquests marcs mentals són els que condicionen la nostra forma d'actuar i els que ens fan veure un determinat objectiu, posicionament o resultat com a positiu o negatiu.

Aquests descobriments de la ciència cognitiva van posar en qüestió alguns dels mites de la lògica de l'elecció racional (Kahneman i Tversky, 2000) sobre els que s'ha basat la teoria econòmica moderna i que han estat molt presents en les corrents de transformació en l'àmbit de la gestió pública. Concretament, Lakoff posa en qüestió les premisses de que: 1) si s'explica objectivament a la gent els fets, com la gent és bàsicament racional, arribaran a les conclusions correctes; i 2) és irracional actuar en contra del propi interès i, per tant, una persona normal, que és racional, raona en base al seu propi interès. Per exemple, en el cas del vot, la gent no vota necessàriament pels seus interessos, sinó que influeixen altres factors com la identitat o la identificació amb el candidat.

Aquest raonament, que aquest va més enllà de la idea de racionalitat i del càlcul de del propi interès, ha estat àmpliament acceptat en camps d'anàlisi fonamentats en la intel·ligència emocional (Goleman, 1996). En l'àmbit de la política, en canvi, pot presentar més resistència ja que es pot veure com una crítica a molts dels fonaments ideològics tradicionals del progrés (que poden anar des del liberalisme al marxisme) basats en la raó. No obstant, autors com Lakoff permeten comprendre i posen de relleu aquesta dimensió cognitiva de la política. Són els nostres marcs mentals els que condicionen les polítiques que abordem i les institucions que configurem per tal de dur-les a terme.

Governar, per tant, també suposa incidir en la forma en com la gent veu el món o el que s'entén per sentit comú a través de la creació de marcs de referència. És, doncs,

a través d'aquesta dimensió discursiva que es posa èmfasi en la vessant més política en l'anàlisi dels processos de govern, entesa com a la configuració de visions de futur compartides que guien l'acció del govern i el paper de la societat en la governabilitat.

## 2.2. Complementarietat entre les tres dimensions

---

Aquesta tesi assumeix l'argument de Colebatch que les tres dimensions acabades de presentar es caracteritzen per la seva complementarietat. Una política concreta o una acció del Govern pot requerir d'una decisió jeràrquica, d'una negociació entre *stakeholders*, així com d'un coneixement socialment acceptat del problema i de les possibles respostes. L'acció política del Govern, i per tant el seu rol, pot combinar autoritat (decidir), col·laboració (en el marc d'una xarxa d'actors) i la creació de significat social (discurs). Necessitem, doncs, utilitzar les tres visions per tenir una perspectiva completa del rol desenvolupat pels equips de govern:

- La dimensió vertical ens permet posar el focus en les figures amb autoritat (càrrecs electes,...) i els equips i els processos que els envolten. És una visió clàssica en les organitzacions governamentals, que ens facilita concentrar l'atenció en el moment de la presa de decisions i en l'anàlisi de l'*acció de govern*.
- La introducció de l'enfocament horitzontal aporta un prisma més ampli a l'assumir l'existència d'un ventall divers de figures clau en el procés de govern. És evident que els responsables polítics tindran idees sobre la direcció que han de prendre les polítiques; però els directius i altres empleats públics poden tenir un coneixement i unes dinàmiques que poden influir decisivament en el rumb del govern. Així mateix, els membres organitzats amb interessos en l'àrea en qüestió poden influir en els càrrecs electes o en els directius públics. Aquesta visió ens permet, doncs, veure qui participa i com ha aconseguit arribar a una determinada posició.
- La tercera dimensió, la discursiva, ens aboca a l'anàlisi del clima d'opinió tant per part dels professionals, com del conjunt de l'opinió pública. Es centra en comprendre com una determinada situació és considerada com a normal o problemàtica i quines veus són escoltades. Aquesta dimensió ens és especialment rellevant per analitzar l'activitat dels equips de govern, ja que ens focalitza l'interès en veure com es construeixen els projectes polítics que donen o volen donar rumb a l'acció col·lectiva.

Així doncs, és útil pensar en l'acció i el rol del govern en termes de decisions formals explícites (dimensió vertical), però sense obviar altres factors rellevants però menys evidents com són, d'una banda, les dinàmiques organitzatives i relacions internes del govern i les activitats dels grups afectats (dimensió horitzontal); i de l'altra, la configuració dels discursos dominants (dimensió discursiva) que guien els projectes polítics. És precisament el fet d'incorporar aquestes dues darreres visions el que permet veure el procés de govern des d'un prisma més dinàmic, a través del qual l'acció política de l'equip de govern es veu com un contínuum que es va construint i reconstruint.

Tal i com suggereix Colebatch (2009) la dimensió de vertical, a l'estar fonamentada en la legitimitat legal-normativa dels càrrecs electes, és la visió "sagrada" i acostuma a ser l'escollida per presentar els resultats dels procés polític de govern: "el govern ha decidit", "el govern farà". Però per arribar a l'*outcome* acostuma a ser necessari l'entrada en joc de les visions més "profanes". Per dur a terme un projecte polític també serà necessari en molts casos la interacció amb tercers: és necessària, doncs, la dimensió horitzontal. Així mateix, tant la decisió com la interacció estaran emmarcades i limitades pels valors i formes de pensar socialment compartits, és a dir, la dimensió discursiva.

D'aquesta distinció entre visió "sagrada" i visió "profana" es desprèn també que la forma de presentar els resultats forma part del propi procés polític. En nombroses ocasions el que és anunciat com una decisió formal és probable que sigui el resultat d'un procés negociador entre organitzacions i *stakeholders*, més que una preferència explícita del càrrec electe. Però la forma més adequada de presentar el resultat pot ser la de la decisió oficial de l'equip de govern. Tal i com afirma Yanow (1996) aquesta validació aporta a nivell social *a narrative created and believed by a group of people wich diverts attention from a puzzling part of their reality*.

Aquest procés d'interacció entre les tres visions pot fluir tant amb una lògica *top-down* com *bottom-up*. Les figures amb autoritat formal poden donar instruccions per a la cerca de suport a les seves iniciatives. És a dir, en ocasions poden ser els responsables del Govern els que, per a la implementació d'una decisió autoritzada, busquin de la cooperació d'altres actors més enllà de la jerarquia del Govern. Aquesta estratègia serà

freqüent en aquells casos en els quals els electes saben que necessitaran cooperació per aprovar i presentar públicament les seves iniciatives. Per disposar d'aquesta cooperació és necessari obrir amb la resta d'implicats un procés per assolir una certa coincidència a l'hora de plantejar la qüestió a abordar, les respostes apropiades i les responsabilitats dels diferents participants. D'aquesta forma els responsables del Govern s'asseguren que els interessos més rellevants han estat incorporats en el disseny de l'*outcome* abans de la seva validació formal.

Els participants dels nivells inferiors també poden intentar passar els seus plans cap a dalt buscant suport formal a les seves iniciatives. Els participants, doncs, també usaran les diferents aproximacions: a través de la interacció estructurada i el treball en la construcció social dels problemes intentaran posicionar-se en el joc polític. Però a més seran conscients que, en moltes ocasions, la dimensió vertical representa la millor forma de presentar les decisions en públic ja que té força normativa al ser, tal i com s'ha comentat, fruit d'una font d'autoritat legítima.

Aquesta interacció entre les dimensions és la que provoca que els implicats en la gestió dels processos de govern (*policy practitioners*) operin en un context d'elevada ambigüïtat (Colebath, 2006). Tal i com s'ha vist, en teoria les polítiques es fan per part del Govern a través d'una clara elecció entre alternatives per tal de triar la més efectiva davant d'un problema conegut; a la pràctica durant el procés pot emergir una confrontació entre interessos que tenen diferents agendes i que està caracteritzada per la incertesa i la pugna política.

Els equips de govern i el seus assessors saben que la presentació pública ha d'invocar la dimensió vertical. Però també saben que aquesta autorització rarament és suficient si es vol aconseguir un resultat que sigui eficaç; i que per ser efectius és necessita de la interacció i la incorporació dels implicats més rellevants al resultat polític final, a més de generar una visió compartida que serà expressada a través de la decisió formal oficial. És d'esperar, doncs, que els *policy practitioners* necessitin treballar en nivells diferents: han d'estar familiaritzats amb els processos i la retòrica de la dimensió vertical però també amb la interacció horitzontal, sent capaços de col·laborar amb altres participants tenint l'habilitat de generar un discurs compartit.



La relació entre aquestes tres dimensions no sempre està exempta de tensions. Poden sorgir tensions entre les decisions preses pel Govern, la incorporació de tots els participants rellevants en el joc polític i la capacitat de construir una idea clara sobre el que s'està intentant aconseguir. De cara als *stakeholders* poden no estar interessats en col·laborar si veuen que el Govern ja ha fet la seva elecció. D'altra banda, a major nombre de participants, major varietat de perspectives, dificultant els acords sobre el problema i el que cal fer. Així mateix, un Govern que es guia excessivament per les demandes dels *stakeholders*, pot difuminar el sistema de rendició de comptes, pot ser criticat per manca de projecte polític i, fins i tot, per l'ús de xarxes de relacions amb una lògica clientelar.

### 2.3. Síntesi del capítol

---

L'anàlisi del rol dels equips de govern s'ha de realitzar en base a tres visions: vertical, horitzontal i discursiva. La primera de les visions presentades, la vertical, s'aproxima a l'anàlisi del rol dels equips de govern des del punt de vista de les decisions formals per part d'aquells que tenen autoritat. Aquest prisma posa l'èmfasi en les autoritats públiques essent el punt clau del procés de govern la presa de decisions. Els altres actors juguen un rol complementari d'assessorament, *lobby* o implementació de les decisions. L'objectiu clau dels governs és l'establiment d'objectius i el seu acompliment tal i com han estat definits i, per aquest motiu, es dona rellevància a les línies d'autoritat i control. Governar, doncs, s'assimila a decidir, és a dir, és el procés d'elecció/decisió per part d'uns responsables autoritzats que són els propis membres electes del govern.

La visió horitzontal qüestiona l'existència d'un únic cos de decisors públics que aborda problemes clarament definits des d'una lògica racional. Posa el focus en la varietat de participants presents en el joc polític, la diversitat en les seves preferències i interpretacions de la realitat, els mecanismes a través dels quals interactuen i els resultats d'aquesta interacció. Des d'aquesta perspectiva el procés de govern es produeix en el marc d'una interacció entre participants que tenen objectius diferents i que han d'arribar a acords que no han de coincidir necessàriament amb el resultat d'un procés d'anàlisi que condueixi cap a la solució racionalment més òptima a nivell tècnic i/o econòmic. Governar, per tant, implica la gestió d'una xarxa de *stakeholders* essent clau la interacció de múltiples actors amb interessos i objectius diferents que poden estar dins i fora de la jerarquia del Govern.

La tercera visió, la discursiva, posa el seu focus en la creació de significat i en com els problemes i les polítiques estan socialment condicionats. Quines situacions demanden acció, qui hauria de ser escoltat i quin tipus d'acció és l'apropiada és fruit d'un marc de pensament col·lectiu. Diferents participants tindran diferents respostes a aquesta qüestió i una de les tasques del procés de govern és generar visions compartides que permetin als participants col·laborar els uns amb els altres. Governar implica impulsar un projecte polític mitjançant la construcció de visions socialment acceptades sobre els problemes a abordar i la forma en com fer-ho.

Una vegada introduïdes aquestes tres dimensions s'ha remarcat la seva complementarietat a l'hora d'analitzar el rol dels equips de govern. El rol del govern és fruit d'una interrelació entre autoritat, col·laboració i discurs. La dimensió vertical és la visió més tradicional i acostuma a ser l'escollida per presentar els resultats dels processos polítics de govern. No obstant, per impulsar un determinat projecte acostuma a ser necessari la interacció amb tercers (dimensió horitzontal). A més, tant la decisió com la interacció estan condicionades pels valors i formes de pensar socialment establerts (dimensió discursiva).

La interrelació entre aquestes tres dimensions pot generar tensions ja que poden sorgir contradiccions entre les decisions que vol prendre el govern, la voluntat d'integrar als *stakeholders* rellevants i la capacitat per generar una idea socialment compartida de cap a on es vol avançar. Diversos factors poden conduir cap a un equilibri diferent entre les tres dimensions. Aquest equilibri serà el que marcarà el rol que adoptarà el govern. Així doncs, tal i com es mostrarà en el capítol següent, a nivell analític es poden definir diferents combinacions entre les dimensions vertical, horitzontal i discursiva que donaran lloc a diferents rols possibles que poden adoptar els equips de govern.

## Síntesi de les tres dimensions complementàries per a l'anàlisi del rol dels equips de govern

	Vertical	Horitzontal	Discursiva
<b>Què implica governar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decidir: Governar és el procés d'elecció/decisió per part d'uns responsables autoritzats que són els propis membres electes del govern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestionar una xarxa de stakeholders: Governar és el fruit de la interacció de múltiples actors amb interessos i objectius diferents que poden estar dins i fora de la jerarquia del Govern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar un projecte polític: Governar implica construir visions socialment acceptades sobre els problemes a abordar i la forma en com fer-ho, per tal de crear una base comú per a l'acció col·lectiva.</li> </ul>
<b>Quin és el focus de l'anàlisi?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anàlisi del procés de govern a partir dels seus outputs (decisions) i resultats esperats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anàlisi del procés de govern a través dels mecanismes que permeten la interacció estructurada entre els diferents actors implicats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El marc social i d'opinió en el qual interactuen els actors que fa que es tingui una interpretació del món determinada.</li> </ul>
<b>Quina visió es té del poder?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Té poder qui té capacitat de prendre decisions que prevalguin davant d'un conflicte manifest (enfocament unidimensional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distribució difosa dels recursos de poder dins del sistema polític.</li> <li>Destaquen els que poden influir en la configuració de l'agenda política (enfocament bidimensional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder polític vinculat a la capacitat de generar opinió i significat social.</li> <li>Té poder qui té capacitat de donar forma a les percepcions individuals (enfocament tridimensional).</li> </ul>
<b>A qui es té en compte a nivell polític?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>És centra en la legitimitat legal-normativa dels membres del Govern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existeixen diferents autoritats i actors amb recursos de poder que duen a terme un joc d'influència per entrar dins de l'arena política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Als actors o grups d'actors amb capacitat per crear opinió / significat social.</li> </ul>
<b>Quina visió es té del lideratge?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imatge tradicional del líder, del qual es considera que té uns atributs i una capacitat especial per resoldre problemes i marcar que s'ha de fer i cap a on s'ha d'avançar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El lideratge sorgeix com a un procés d'interacció mútua entre persones d'una mateixa comunitat.</li> <li>Els líders polítics són els que activen a la comunitat per a que aquesta afronti els seus problemes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Els líders ho són perquè són capaços de transformar a altres persones i adaptar-les als processos de canvi social.</li> </ul>
<b>Què guia l'acció de govern (tipus de racionalitat)?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lògica de l'elecció racional i linealitat del procés de govern (Policy Cycle).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cada actor té la seva racionalitat, fet que condueix a la cerca de compromisos pragmàtics.</li> <li>Racionalitat limitada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El procés de govern es percep com una dinàmica iterativa en què es va construint significat social que marca la forma de pensar i actuar dels actors.</li> </ul>
<b>Com es defineix l'interès públic/ Com es crea valor públic?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A través de les decisions dels responsables electes, que són els que tenen legitimitat que a través del vot.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A través de processos de negociació entre implicats en què s'arriba a compromisos pragmàtics acceptats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A través de la configuració de projectes polítics socialment compartits que canalitzen la forma d'actuar dels actors.</li> </ul>
<b>Quines eines són fonamentals per governar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organitzacions orientades als processos i els controls que permetin assolir els objectius dels responsables electes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestió de xarxes i establiment de mecanismes de coordinació que fomentin la governança interactiva en entorns complexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creació de discurs i significat sota la mitjançant el frame (emmarcat) de les qüestions cabdals.</li> </ul>
<b>Quina és la relació política-administració?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separació entre política i administració i subordinació dels administradors / gestors en relació als polítics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existència d'interrelacions entre política i administració (model continuïtat política-administració).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tant política com administració actuen dins d'un context social que marca la qüestió clau: com ens governem?</li> </ul>
<b>Com són les relacions intergovernamentals i la relació esfera pública-privada?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dicotomia entre l'esfera pública i l'esfera privada, així com una clara especialització dels diferents nivells de govern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interacció tant entre actors públics, com entre actors públics i actors privats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Els diferents nivells de govern i actor privats actuen en un marc d'opinió social en el qual incideixen i que, al mateix temps, condiciona les seves actuacions</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia

### 3. Metodologia

---

El present capítol planteja la proposta metodològica que guia el treball de camp realitzat en el marc d'aquesta recerca:

- La primera secció concreta la definició conceptual de la variable independent: el rol adoptat per l'equip de govern. Per fer-ho, partint de la revisió de la literatura rellevant existent es planteja un model d'anàlisi dels diferents rols que poden adoptar els equips de govern en l'impuls del seu projecte de govern.
- La segona secció defineix conceptualment la variable dependent, és a dir, què s'entén per èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern per part de l'equip de govern. En aquest cas, partint també de la literatura rellevant existent es proposa un model analític de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern.
- Tot seguit, la tercera secció presenta les perspectives d'anàlisi emprades per tal d'estudiar els efectes del rol desenvolupat pels equips de govern locals (variable independent) en la seva capacitat d'impuls amb èxit o no –fracàs- del seu projecte de govern (variable dependent). Per fer-ho, es proposa combinar l'anàlisi històrica recent (període democràtic) d'aquesta relació amb una anàlisi en detall del que s'anomena com a cicle del mandat (2007-2011 i pas al 2011-2015).
- A continuació, i degut a la manca de literatura de referència, la quarta secció presenta de forma específica un model d'anàlisi del cicle del mandat. Es tracta, per tant, d'una contribució analítica rellevant que pot generar futurs debats en l'àmbit de la recerca sobre govern local.
- La cinquena secció presenta la justificació de la selecció de casos d'estudi empíric i la sisena les tècniques d'anàlisi utilitzades. Finalment, aquest capítol es tanca amb una síntesi de la proposta metodològica d'anàlisi empírica.

Aquesta recerca planteja tres models analítics propis a partir de conceptes ja existents en ciències socials: un model d'anàlisi dels rols dels equips de govern locals, un model d'anàlisi de l'èxit/fracàs en l'impuls del projecte de govern i un model d'anàlisi del cicle del mandat. Sent conscient que poden ser objecte de debat pel que fa a la seva plasmació operativa, es considera que aquests models aporten contribucions originals respecte a la metodologia de recerca sobre govern local i processos de govern. Aquest capítol mostra com han estat construïts precisament amb l'objectiu que puguin ser objecte de debat i aportacions posteriors com qualsevol model d'anàlisi.

### 3.1. Model d'anàlisi dels rols dels equips de govern locals

---

Aquesta secció se centra en la concreció de la variable independent: el rol desenvolupat per l'equip de govern. Per fer-ho, a continuació es presenta un model d'anàlisi que proposa diferents rols que poden adoptar els equips de govern en l'impuls del seu projecte de govern:

#### Definició d'equip de govern

En el marc d'aquesta tesi per equip de govern s'entén l'equip polític i directiu que es situa al capdavant de l'Ajuntament. L'equip polític fa referència al conjunt d'electes que formen part del govern municipal i l'equip directiu, per la seva banda, fa referència al primer escalafó de gestors que es situen en la cúspide de la maquinària municipal. En el cas de l'àmbit municipal espanyol aquestes posicions, dependent del tipus d'ajuntament, són ocupades per gerents o per directors d'àrea. La raó de triar aquests dos perfils es deu a la seva rellevància en les activitats definides com a clau en l'impuls del projecte de govern.

#### Matriu de rols que pot desenvolupar l'equip de govern

Es considera que existeixen múltiples factors (com el moment polític, el perfil de l'equip de govern, la relació entre els actors, el tema a abordar...)<sup>1</sup> que poden conduir cap a un equilibri diferent per part de l'equip de govern de les tres dimensions exposades al marc teòric (vertical, horitzontal i discursiva). Aquests equilibris diferents conduiran a l'adopció de rols diferents per part de l'equip de govern. Concretament, es defensa que es poden definir diversos rols dels equips de govern a partir de les següents preguntes:

- **Quin és el pes de la dimensió vertical?:** es planteja la qüestió de si l'equip de govern ha desenvolupat un posicionament jeràrquic rellevant dins del mapa d'actors que conformen les dinàmiques de governança urbana i si és capaç d'impulsar iniciatives de govern amb una lògica top-down.
- **Quin és pes de la dimensió horitzontal?:** en aquest cas es planteja si l'equip de govern dóna rellevància a la lògica de la interacció, impulsant la col·laboració amb la xarxa d'actors del seu entorn.

---

<sup>1</sup> Per qüestions de delimitació de la recerca no s'entra a analitzar aquests factors. No obstant, l'estudi d'aquests factors es considera que pot ser una línia interessant a aprofundir en futures recerques.

- **En quina mesura es treballa la dimensió discursiva des de l'equip de govern?:**  
Aquesta qüestió valora si l'equip de govern treballa la dimensió discursiva o si, per contra, està més orientat a la gestió. És a dir, en quina mesura l'equip de govern actua amb la lògica de construir visions que marquin un determinat rumb de cap a on avançar com a societat.

La presa en consideració d'aquestes qüestions permet construir la següent matriu que defineix, a nivell teòric, diferents rols que poden adoptar els equips de govern municipals<sup>2</sup>:

<u>Rols de l'equip de govern</u>			
Tipus de rol	Pes de les dimensions		
	Vertical	Horitzontal	Discursiva
<b>1. TECNOCRÀTIC</b>	Baix	Baix	Baix
<b>2. RELACIONAL</b>	Baix	Alt	Baix
<b>3. TRADICIONAL</b>	Alt	Baix	Alt
<b>4. LÍDER POLÍTIC DE XARXES</b>	Alt	Alt	Alt

**Font:** Elaboració pròpia

### Característiques dels diferents rols

- 1. Tecnocràtic:** Aquest rol seria característic d'un context en el qual el govern local no és un agent clau en la política local i en els processos de transformació urbana. El govern local es configura tan sols com un proveïdor de serveis amb una lògica de funcionament basada en el procediment burocràtic-administratiu i amb una escassa preocupació per la construcció de relat polític des de l'equip de govern. Aquest rol pot presentar una variant cap a un perfil més "executiu" caracteritzat per una major direcció de la maquinària municipal fruit, per exemple, de la introducció de reformes pròpies de la NGP.
- 2. Relacional:** Estaríem en un context en el qual el govern s'adequa als patrons de la governança relacional adoptant un estil dinamitzador. Aquesta lògica dinamitzadora aniria en detriment del posicionament jeràrquic del govern el qual, a més, no

<sup>2</sup> Aquesta classificació no pretén combinar de forma exhaustiva totes les variants fruit de la combinació de les tres dimensions, sinó que presenta tan sols les variants que es considera que es poden trobar de forma més freqüent a nivell empíric.

intentaria impulsar un discurs determinat sinó que aquest discurs, si es produeix, seria construït principalment des de les xarxes d'actors que formen part de la societat civil. Aquest rol podria presentar una variant de govern més “persuasiu” si trobem una voluntat del govern d'incidir en les xarxes relacionals a través de la vessant discursiva.

3. **Tradicional:** L'assumpció d'aquest rol per part del l'equip de govern comportaria rebutjar l'afirmació de que els entorns característics de les societats actuals, basats en la complexitat dels temes a abordar i la distribució del poder entre múltiples actors, comporten una evolució de les formes d'actuar dels governs cap a dinàmiques més interactives. En aquest cas, estaríem davant d'un equip de govern que assumeix un rol eminentment jeràrquic, amb una forta dimensió discursiva construïda i impulsada des del propi govern, i unes pautes d'interacció amb l'entorn limitades. Estaríem, per tant, davant d'un predomini de la dimensió vertical i d'un equip de govern que no actua ni com a un membre més d'una xarxa d'actors, ni amb la voluntat d'actuar com a conductor d'una xarxa d'actors (“metagovernador”).
4. **Líder polític de xarxes:** En aquest estil de govern l'equip de govern seria proactiu en les tres dimensions d'anàlisi (vertical, horitzontal i discursiva). Aquest fet corroboraria la idea de que els equips govern, tot i desenvolupar pautes d'interacció horitzontals amb l'entorn, continuen mantenint també dinàmiques d'actuació jeràrquiques. Estaríem, a més, davant d'un govern actiu en la configuració de xarxes d'actors (metagovernador) a les quals intentaria canalitzar cap a uns objectius compartits incidint en la dimensió discursiva.

Aquests models s'han d'ubicar en la lògica d'un contínuum del qual representen visions extremes. La seva utilitat és la de disposar de marcs conceptuals que permetin pensar en models ideals que permetin aproximar-se a l'estudi del rol dels equips de govern interrelacionant les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva). En aquest sentit, cal tenir present la possibilitat de trobar variants que condueixen cap a punts intermitjos entre els diferents rols aquí exposats. Així mateix, s'ha de tenir en compte que un mateix equip de govern, tot i poder tenir una major proximitat cap al desenvolupament d'un dels rols, també podria anar variant la seva lògica d'actuació en funció de múltiples aspectes tal i com ja s'ha comentat anteriorment.



### 3.2. Model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern

---

En aquesta secció s'elabora un model d'anàlisi de la variable dependent: èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern per part de l'equip de govern. Per fer-ho, en primer lloc es defineix el concepte de procés de govern i, a continuació, es proposa un marc analític d'un dels seus pilars centrals: l'impuls del projecte de govern. A continuació, es concreta què s'entén per èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern.

#### ***Definició de procés de govern i d'impuls del projecte de govern***

##### Procés de govern

El procés de govern és el procés a través del qual es guia i es dirigeix una comunitat. L'eix central del procés de govern és l'activitat política, la qual serveix per canalitzar i gestionar el conflicte social (Vallès, 2000). Els mecanismes d'organització dels processos de govern han estat diversos al llarg de la història, essent el sistema democràtic el més estès actualment a les societats occidentals. De fet, el procés de govern es va associar amb una forma incipient de democràcia fonamentalment a partir del sorgiment de la democràcia clàssica a Atenes. La ciutat ha estat tradicionalment un espai central per a la gestió dels processos de govern. En aquest sentit, cal destacar que els conceptes de política i de procés de govern s'han vinculat també amb el de ciutat (*polis*) des de l'època clàssica. En el marc del pensament clàssic, la *polis* va ser vista com l'espai principal per al govern de les comunitats polítiques (Lescuyer, 2001; Lavroff, 2001).

En les societats modernes les institucions governamentals tenen un rol central en la gestió del procés de govern. De fet, tot i acceptar l'existència d'una pluralitat d'actors que intervenen en el procés de govern, aquesta tesi delimita el seu focus d'anàlisi en el que Self (1972) va anomenar com a *apex of leadership*: la cúspide del govern on els màxims responsables de les institucions públiques, ja siguin electes o no, interactuen mútuament. I més específicament, es centra en l'anàlisi d'un dels seus elements centrals: l'impuls del projecte de govern.

### Impuls del projecte de govern

La literatura sobre anàlisi de polítiques públiques contempla múltiples activitats referents a l'impuls del projecte de govern. En el marc de la present recerca es considera que, a nivell analític i partint del treball realitzat en l'àmbit de l'anàlisi de polítiques públiques, l'impuls del projecte de govern es pot concretar en tres blocs:

1. **Definició d'un projecte de govern:** entès com l'agenda de temes clau que té en compte l'equip de govern i la seva concreció en els grans instruments programàtics amb vocació de guiar l'actuació municipal.
2. **Implementació de mesures clau:** entès com el desplegament de mesures concretes vinculades a l'estratègia i l'agenda de govern.
3. **Establiment d'un marc de suport al projecte i mesures de govern:** entès com l'activitat de gestió política i comunicació estratègica orientada a la cerca d'aliances i a promoure un suport, tant intern com extern, pel que fa a l'orientació de les polítiques a impulsar.

Es considera que aquests blocs permeten analitzar amb visió global l'impuls del projecte de govern per part de l'equip de govern. Amb la definició del projecte de govern (1) es configura el *core* de prioritats de govern. Amb la implementació de mesures clau (2) s'entra en una dimensió més propera a la gestió i el desplegament operatiu de les prioritats. Finalment, l'establiment de marcs de suport al projecte i mesures de govern (3) contempla els aspectes transversals vinculats a la dimensió més interactiva del govern.

Dins de les activitats vinculades a l'impuls del projecte de govern, queden excloses en aquesta tesi d'altres aspectes rellevants vinculats a la gestió del "dia a dia" (gestió de la provisió i prestació ordinària de serveis, tramitacions, gestió de programes i dels equips humans,...). A més, també s'ha de tenir en compte tal i com mostren autors com Rose i Davis (1994) que tot govern, una vegada en el poder, disposa d'un marge de maniobra limitat per tractar nous problemes públics. Qualsevol nou govern és hereu en certa mesura del llegat de governs anteriors, fet que provoca l'anomenat "efecte ombra", és a dir, que s'hagin d'assignar fons públics a polítiques i programes ja en marxa. A aquest fet cal sumar les rutines i els jocs estratègics de determinats actors

político-administratiu que intenten preservar els seus interessos. Aquests condicionants també s'han de tenir en compte en l'anàlisi de l'impuls del projecte de govern.

A continuació, es realitza un repàs detallat de cadascun dels tres blocs acabats d'esmentar (definició d'un projecte de govern; implementació de mesures clau i establiment d'un marc de suport al projecte i mesures de govern) :

### 1. Definició d'un projecte de govern

Aquesta activitat consisteix en la configuració i gestió de l'agenda de temes clau que ocupen l'atenció de l'equip de govern al llarg del mandat. Per tant, té a veure amb el que des de l'anàlisi de polítiques públiques s'entén com a *agenda setting* (Subirats et al., 2008). Més concretament, en el marc d'aquest bloc es fa referència a aquells temes que acaben entrant dins de la cartera de temes clau del govern.

Des de l'àmbit de les polítiques públiques autors clàssics com Kingdon (1995) van introduir conceptes com el de *multiple streams* que reconeixen la tesi de la racionalitat limitada a l'hora de definir les agendes de govern. Des del prisma de la racionalitat limitada els temes no apareixen a l'agenda en exclusiva per una anàlisi racional de la realitat, sinó perquè els esdeveniments fan que els diferents corrents conflueixen en un moment determinat, obrint-se el que es coneix com una *policy window*. Els *multiple streams*, no rebutgen la racionalitat, però busquen explicar les polítiques quan no es pot assumir que hi hagi claredat i un interès propi evident. En aquest sentit destaca l'afirmació de Zahariadis (1999) de que quan les finestres s'obren en el corrent dels problemes es tendeix a una lògica més seqüencial (trobar una solució per a un problema donat), mentre que si s'obren en el corrent polític segueixen una lògica més doctrinal (trobar un problema per a una solució donada). Seguint aquesta mateixa argumentació Stone (1989, 2002) afirma que de vegades són les polítiques les que busquen una racionalitat.

Finalment, cal destacar que el procés d'*agenda setting* és també una lluita de poder que té com a objectiu fonamental el reconeixement o imposició d'una primera "hipòtesi causal", és a dir, d'una definició del problema i de les seves causes (Subirats et al. 2008). Tal i com assenyala Stone (1989), en el procés d'*agenda setting* es produeix una competència entre grups socials per tal d'imposar la seva pròpia definició

del problema. Els actors construeixen històries o narracions que descriuen problemes i dificultats atribuïbles a l'acció d'altres individus o organitzacions. La definició que s'imposi del problema serà la que acabarà condicionant com s'abordin la resolució de les causes que l'originen.

Dins de la definició del projecte de govern també es té en compte el trasllat d'aquesta agenda de govern als principals instruments de planificació política dels governs. És a dir, la concreció del rumb que es vol adoptar tenint en compte la cartera de prioritats del govern. Aquesta activitat estaria relacionada amb la programació en l'àmbit de les polítiques públiques (Subirats, 2008) o amb la planificació estratègica (Heymann, 1987; Bryson, 2004). La planificació estratègica va guanyar pes dins de les administracions públiques a partir de la segona meitat dels anys 90, en un moment en el qual s'estaven important tècniques de gestió del sector privat no sempre sense tenir en compte les característiques organitzatives i d'entorn del sector públic (Ramió i Salvador, 1999).

La planificació en el marc del procés de govern es manifesta a través de múltiples instruments dels quals se'n destaquen tres: a) el Pla de Govern i els seus subproductes; b) els Pressupostos Municipals; i c) altres instruments específics de planificació territorial, sectorial o temàtica que concreten l'estratègia a seguir en determinats àmbits d'actuació.

Tot i que aquests exercicis de planificació poden tenir la seva vessant positiva en el fet de donar rumb a l'acció operativa del govern, també augmenten el risc de reduir la capacitat d'adaptació davant dels canvis en l'entorn, sobretot una vegada les estratègies inicials del govern ja han estat definides i s'han transmès al conjunt de l'organització. Un canvi en l'estratègia sempre és un fet sensible ja que implica modificacions en els equilibris de poder, reorientacions en la maquinària municipal i el risc d'un ús polític per tal de criticar al govern. No obstant, tal i com afirma Heymann (1987), *"if democracy is to work, governmental organizations must change directions as public opinion, legislative opinion, and power shift"*. Finalment, cal remarcar que autors com el mateix Ramió (2010) destaquen la importància que poden tenir els processos de planificació estratègica en entorns de crisi com l'actual per tal d'evitar la presa de decisions a *"cegues"* i no prendre *"decisiones coyunturales sino con sentido estratégico"*.

## 2. Implementació de mesures clau

Mentre que la definició del projecte de govern suposa la dimensió més estratègica, es considera que la implementació de mesures clau entra en la dimensió operativa. Aquest àmbit d'activitat és proper al que, des de l'àmbit de l'anàlisi i gestió de polítiques públiques, s'ha tractat a través de la literatura sobre implementació (Sabatier, 1986). Dins d'aquest segon bloc s'identifiquen dos grans àmbits:

- Per una banda, trobem els projectes i iniciatives derivats dels processos de planificació estratègica comentats anteriorment. Destaquen en particular els projectes i iniciatives derivats del Pla de Govern. Aquests projectes i iniciatives s'emmarquen en un procés relativament pautat amb una fase prèvia de planificació, fet que caracteritza les decisions amb major racionalitat (Innerarity, 2009).
- D'altra banda, es troben els projectes o iniciatives derivats de les necessitats polítiques que van sorgint al llarg del mandat com a conseqüència de canvis en l'entorn i l'aparició de temes concrets en un moment determinat que requereixen d'una resposta per part del govern. Aquests projectes i iniciatives es mouen en un àmbit de decisió caracteritzat sovint per una major complexitat i per la dificultat d'abordar-les des d'un procediment més pautat que segueixi la lògica de l'elecció racional. Com més accentuats siguin aquests trets, més a prop estarem de models de decisió propers a la improvisació (Innerarity, 2009).

## 3. Establiment d'un marc de suport al projecte i mesures de govern

Aquest bloc integra totes aquelles activitats que tenen per objectiu construir recolzament i legitimitat vers el projecte de govern. Per tant, es tenen en consideració els aspectes vinculats amb la relació amb *stakeholders*, la configuració de xarxes i aliances i la comunicació i el retiment de comptes. En definitiva, aquest tercer bloc que agrupa tota aquella activitat dels governs orientada a crear entorns autoritzadors (Moore,1995) que permetin obtenir els recursos, el recolzament i la legitimitat per a impulsar un determinat projecte de govern.

El debat sobre qui ha de participar en aquest tipus d'activitat ha estat un tema de reflexió recurrent sobre el qual encara no hi ha consens. Fins i tot l'aportació de Moore

sobre valor públic i gestió política ha estat objecte de debat i d'interpretacions diferents, ja que aquest autor atorga un rol actiu en aquest àmbit als *public managers*. Davant d'aquest fet, autors com Rhodes i Wanna (2007, 2008) afirmen que Moore està donant un rol als gestors públics pel qual no han estat escollits. En paraules de Rhodes i Wanna (2007) l'aportació de Moore, *"It misdiagnoses the function of management in the modern public sector and invents roles for public servants for which they are not appointed, are ill-suited, inadequately prepared and, more importantly, are not protected if things go wrong. It asks public managers to supplant politicians, to become directly engaged in the political process, and become the new Platonic guardians and arbiters of the public interest"*.

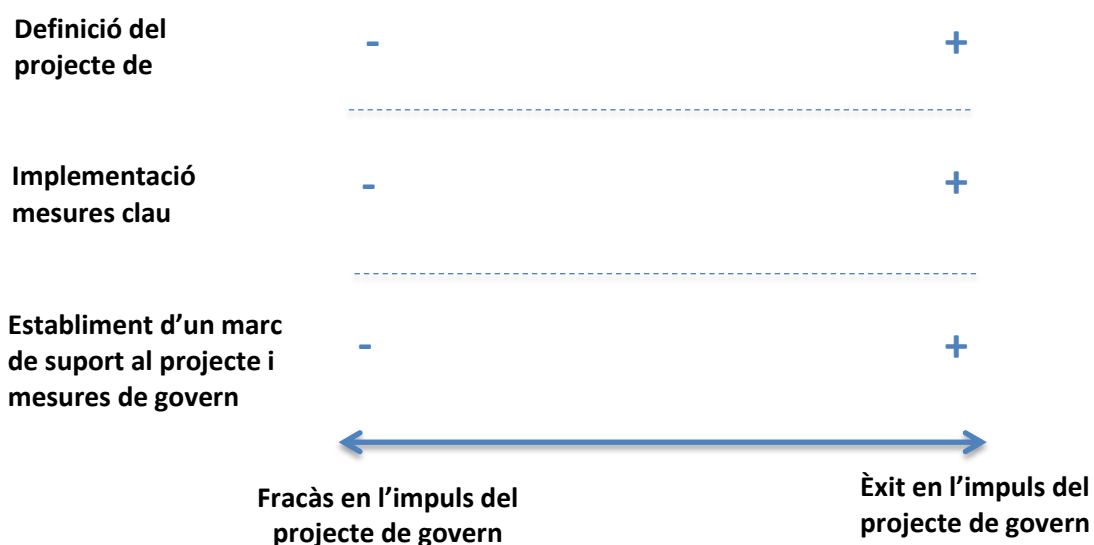
Per contra, autors com Colebacht (2009) o Alford (2008) interpreten més aviat que les propostes de Moore aporten plantejaments més adequats per un entorn en el qual es parla cada vegada més de governança. Segons Colebacht, tant Rhodes com Wanna no fan una interpretació adequada de les propostes de Moore ja que, el que aquest autor vol fer, és *"point that we have to go beyond conventional definitions if we are to understand, and to participate effectively in, the process of government. Moore is not staging a re-run of the conventional argument about the relationship between ministers and public servants; he sees them both as "public managers", and argues that a number of other people are too. Here, Moore's argument is consistent with the widespread tendency to talk of "governance" rather than "government", which reflects a shared though often fuzzy recognition of the multiplicity of the participants and the diversity of their constitutional standings"*.

### ***Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern per part de l'equip de govern***

Una vegada s'ha definit procés de govern i impuls projecte de govern, en aquest apartat es concreta què es considera per èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern. Tenint en compte els tres blocs d'activitats exposats a l'apartat anterior, es considera que l'èxit / fracàs en l'impuls d'un projecte de govern per part de l'equip de govern es pot concretar a partir de tres elements:

- 1) La seva capacitat de definir el propi projecte de govern
- 2) La seva capacitat d'impulsar les mesures clau d'aquest projecte de govern
- 3) La seva capacitat per a que aquest projecte i mesures siguin socialment acceptades.

#### Elements de valoració de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern



Font: Elaboració pròpia

### 3.3. Relació entre rol del govern i impuls del projecte de govern

---

En aquesta secció es presenta el disseny metodològic utilitzat per tal de guiar el treball de camp dels estudis de cas seleccionats. Es considera que, per tal d'analitzar els efectes de la variable independent (rol adoptat per l'equip de govern) en la variable dependent (èxit /fracàs en l'impuls del projecte polític de govern) i poder donar resposta a les preguntes de recerca plantejades, és necessari conduir una recerca amb dues perspectives complementàries:

- Evolució històrica recent (període democràtic): La primera perspectiva aporta una visió macro sobre l'evolució històrica recent del rol dels equips de govern analitzats i el seu efecte en l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern.
- Anàlisi del cicle de mandat polític (2007-2011 i pas al 2011-2015): La segona perspectiva aporta una visió més propera a la praxis de govern al centrar-se en l'anàlisi d'aquesta relació al llarg de cicles de mandat recents.

#### 3.3.1. Evolució històrica recent (període democràtic)

---

La recerca realitzada aplica, en primer lloc, la matriu de rols de l'equip de govern i la seva relació amb situacions d'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern des d'una perspectiva de l'evolució històrica recent (període democràtic) en els dos estudis de cas seleccionats. Per fer-ho, es realitza una anàlisi de l'evolució de l'arquitectura de govern i la forma d'impulsar les principals activitats vinculades a les gestió del procés de govern des de la recuperació democràtica. Aquesta anàlisi es realitza tenint en consideració les tres dimensions del marc teòric (vertical, horitzontal i discursiva) a través de:

- L'evolució de les eines i pràctiques de lideratge vertical per part del govern.
- L'evolució de les eines i pràctiques d'interacció horitzontal amb l'entorn.
- L'evolució de la dimensió discursiva del govern i la seva acceptació a nivell social.

L'objectiu d'aquesta anàlisi és veure si les tres dimensions han anat avançant de forma complementària i comprovar si es pot associar algun tipus de rol per part de l'equip de govern amb situacions d'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern. Es considera



que aquesta anàlisi permet copsar com han anat evolucionant les estructures i dinàmiques de govern tenint en compte els debats als quals es pretén donar resposta, com és el cas de la dicotomia / complementarietat entre les dimensions vertical i horitzontal en el procés de govern o el paper del govern local en relació al procés de configuració de xarxes d'actors (metagovernança).

### **3.3.2. Anàlisi del cicle de mandat (2007-2011 i pas al 2011-2015)**

---

Per tal de poder analitzar els efectes de les dinàmiques actuals de gestió dels mandats polítics (molt marcats per la profunda situació de crisi econòmica) en la relació entre rol adoptat per l'equip de govern i l'impuls del seu projecte de govern, és necessari aprofundir en com els governs municipals organitzen i duen a terme actualment la seva activitat durant aquest marc temporal (el cicle del mandat). Per fer-ho, s'analiza també com es combinen les tres dimensions del marc teòric (vertical, horitzontal i discursiva) en l'impuls del projecte de govern al llarg de les diferents etapes del cicle del mandat. Aquesta anàlisi es realitza tenint en consideració:

- L'evolució al llarg del cicle del mandat de les eines i pràctiques de lideratge vertical vinculades a la definició, concreció i impuls de les prioritats de govern
- L'evolució al llarg del cicle del mandat de les eines i pràctiques d'interacció amb l'entorn vinculades a la definició, concreció i impuls de les prioritats de govern
- L'evolució de la dimensió discursiva al llarg del cicle del mandat

Aquesta segona perspectiva permet aprofundir en l'anàlisi de com els governs apliquen les diferents eines de les que disposen per l'impuls del projecte de govern en el marc del cicle del mandat. Així mateix, permet saber si l'equilibri entre les tres dimensions és estàtic al llarg del mandat i extreure conclusions sobre el rol adoptat pel govern durant les diferents etapes d'un mandat i la seva relació amb l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern.

## Síntesi de les perspectives d'anàlisi

Perspectiva d'anàlisi	Elements a analitzar
<b>1. Anàlisi de l'evolució històrica recent del model de govern (període democràtic)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Evolució de les eines i pràctiques de lideratge vertical per part del govern.</li><li>○ Evolució de les eines i pràctiques d'interacció amb l'entorn.</li><li>○ Evolució de la dimensió discursiva impulsada des del govern i la seva acceptació a nivell social.</li></ul>
<b>2. Anàlisi de la pràctica de govern al llarg del cicle del mandat polític (2007-2011 i pas al 2011-2015)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Evolució al llarg del cicle del mandat de les eines i pràctiques de lideratge vertical</li><li>○ Evolució al llarg del cicle del mandat de les eines i pràctiques d'interacció amb l'entorn</li><li>○ Evolució de la dimensió discursiva al llarg del cicle del mandat</li></ul>

**Font:** Elaboració pròpia

### 3.4. Model d'anàlisi del cicle del mandat

---

Davant de la manca de referències a la literatura acadèmica aquesta recerca aporta un model d'anàlisi del cicle del mandat entès com: el període entre eleccions en el qual un govern electe té la potestat, conferida mitjançant el vot dels electors, de situar-se al capdavant d'una determinada administració per tal de desenvolupar un projecte de govern. Des de diferents disciplines, com l'anàlisi de polítiques públiques o l'economia política, ja s'han realitzat aportacions que plantegen l'existència de determinats cicles en la gestió dels processos de govern. Dos dels exemples més significatius són el cas del *policy cycle* i de la teoria del cicle polític-econòmic. El més tradicional, el *policy cycle*, ja ha estat exposat en el marc teòric. El *policy cycle* ha aportat pautes d'anàlisi per entendre com es desenvolupen les polítiques públiques, tot intentant definir una sèrie d'etapes més o menys estables en el seu procés d'elaboració. El *policy cycle* pot transcórrer en el marc d'un o més mandats polítics.

Una altra de les aportacions centrals ha estat la teoria del cicle polític-econòmic (*political business cycle models*), a través de la qual s'han plantejat diversos models que pretenen veure quina és la relació entre la política econòmica dels governs i els cicles electorals. Concretament, una de les principals qüestions plantejades des d'aquest àmbit d'estudi ha estat la de determinar si existeixen pautes generals, abans i després dels períodes electorals, pel que fa al comportament del govern en l'ús de determinats instruments econòmics com la política fiscal, monetària, la despesa o el dèficit.

La teoria del cicle polític-econòmic ha plantejat bàsicament dos enfocaments que es diferencien fonamentalment per les motivacions dels partits i governants. El primer enfocament, la teoria oportunista del cicle (*opportunistic theory*), planteja que els partits són oportunistes, és a dir, el seu interès és assolir i mantenir-se en el poder i preveu que els governants intenten estimular l'economia abans de les eleccions per tal d'augmentar la probabilitat de ser escollits o que ho sigui un correligionari. Una de les variables clau per aconseguir-ho és la de la millora dels resultats econòmics, fet que provoca que els governants tinguin incentius per a utilitzar instruments com la política monetària, fiscal o canviària per millorar la percepció que els ciutadans tenen d'ells, per exemple just abans dels processos electorals. És en el marc d'aquest enfocament

que alguns autors preveuen, en termes generals, una tendència a impulsar polítiques expansionistes amb reducció d'impostos i augment de la despesa abans de les eleccions. Autors com Nordhaus (1975) i Mac Rae (1977) van ser pioners a l'hora de treballar aquests models des d'una òptica dels agents no racionals, mentre que a la dècada dels 80 van ser incorporada la lògica de les expectatives racionals a través d'autors com Rogoff i Sibert (1988).

El segon enfocament, la teoria ideològica del cicle (*ideological theory*), planteja que els governants tenen principalment motivacions ideològiques, fet que es reflexa en polítiques econòmiques diferents depenent del partit que governa. Des d'aquest prisma, es planteja quina és la influència de la política de partits en el marc dels cicles electorals, partint del principi que els partits tenen funcions d'utilitat diferents (per exemple en relació al pes que li donen a aspectes com la lluita contra l'atur o la inflació). Així, per exemple, es considera que existeix una tendència a dur a terme polítiques més expansionistes per part dels partits d'esquerra. Aquestes metes diferents entre partits provoquen que la política econòmica aplicada depengui de la ideologia del govern, fet que comporta fluctuacions a l'economia en funció dels resultats dels cicles electorals. Entre els autors clàssics es troben Hibbs (1977), que treballa des de la lògica d'expectatives no racionals, i d'Alesina (1987) que considera la formació racional de les expectatives.

Aquests són alguns exemples de consideracions referents a cicles vinculats als processos de govern, però que en cap cas entren en l'anàlisi en detall dels mandats polítics. Una de les aportacions que vol plantejar aquesta recerca, ja que es considera que és un camp d'estudi escassament cobert, és el fet d'entrar en l'anàlisi en detall de l'organització d'allò que passa entre eleccions, és a dir, del mandat polític de govern. Es proposa, per tant, pensar en termes del "cicle del mandat polític", identificant els moments polítics i les activitats clau en la gestió del procés de govern al llarg d'un mandat.

El fet d'analitzar el mandat polític és degut a que es considera que és la unitat temporal bàsica sota la qual s'organitza el sistema de polític i de govern a les democràcies representatives, que està profundament arrelat a la nostra cultura política i que, sovint, és presentat com a un element clau per a garantir que es pugui

produir una alternança política. De fet, en aquesta recerca es considera que l'organització de l'activitat de govern a través dels mandats polítics condiciona la forma en com els governs plantegen la seva activitat al capdavant de les administracions públiques. En aquest sentit, i des d'un punt de vist crític, alguns autors destaquen que els mandats polítics comporten riscos ja que poden abocar el joc polític cap a un curt termini que pot provocar dificultats per abordar els problemes de les societats actuals i garantir una certa solidaritat intergeneracional. En aquesta línia, resulta il·lustrativa l'afirmació d'Innerarity (2006) de que *“los sistemas democráticos tienen grandes dificultades para superar su exclusivismo temporal en el presente: la periodicidad de las elecciones hace que sea políticamente muy costoso exigir a los votantes sacrificios cuyos beneficios sólo se harán notar en futuras legislaturas; los compromisos actuales suelen realizarse a costa de los actores futuros; tampoco resulta fácil predecir las evoluciones sociales, para las que tienen poca fiabilidad las extrapolaciones actuales; la lógica del proceso político tiende a vivir a costa del futuro... La necesidad de los dirigentes políticos de ser reelegidos tiene como consecuencia que se privilegien los intereses que pueden realizarse dentro del tiempo de mandato. La periodicidad del mandato político (que no estaríamos dispuestos a suprimir, por cierto, ni siquiera bajo apelación al bien común) alienta un horizonte de decisión limitado y amenaza con ignorar sistemáticamente los intereses que se articulan en el largo plazo”*.

En definitiva, es considera necessari comprendre en major mesura com s'organitza l'activitat de govern en el marc del mandat polític i, per fer-ho, a continuació es presenta un model d'anàlisi dels moments polítics del mandat, sense la vocació de que sigui vist com un model amb etapes temporals amb fronteres rígides. Aquest model serà contrastat amb els casos d'estudi i serà emprat per tal de donar resposta a les qüestions de recerca plantejades.

## **criteris per la identificació dels moments polítics clau del cicle del mandat**

Per tal d'analitzar el cicle del mandat s'han identificat quatre moments polítics que influeixen en com s'enfoca la gestió estratègica i política per part dels governs municipals. Per exemple, no és el mateix que una problemàtica incideixi en l'agenda política en el moment inicial de definició de les estratègies polítiques, a mig mandat, o en el moment en el qual s'està esgotant un mandat i s'ha obert un nou període electoral. Els factors que es consideren rellevants per a la identificació d'aquests moments polítics són:

- **El grau de configuració del propi govern:** és a dir, en quina mesura l'equip de govern està assentat al capdavant de l'administració municipal pel que fa al nomenament de l'equip de govern i de l'equip directiu / de confiança política.
- **El grau de definició del seu programa de govern:** definit com la concreció dels principals projectes, iniciatives o estratègies a impulsar per part de l'equip de govern. A nivell formal, una de les eines més esteses de definició de programa de govern és el Pla de Govern.
- **La seva capacitat executiva:** entès com el resultat dels dos paràmetres anteriors més la suma d'alguns elements que atorguen capacitat executiva al govern municipal com és el cas de disposar d'un pressupost elaborat pel propi govern i disposar del recurs de la inversió pública.
- **La major o menor presència de les dinàmiques vinculades al període electoral:** fet que fa referència a la major o menor vinculació del polític a la figura del candidat o a la figura del governant.

## Etapes del mandat dels ens locals

En base a aquests factors els quatre moments polítics clau identificats són:

- La presa de possessió i definició d'objectius polítics inicials
- La concreció i projecció del programa inicial de govern
- L'impuls central del programa de govern
- El tancament del mandat i l'obertura del nou període electoral



**Font:** Elaboració pròpia

**Nota:** Cal remarcar que aquest model analític està especialment pensat per municipis mitjans i grans (ja que és on tenen més sentit aspectes com el nomenament de l'equip directiu, la definició del Pla de Govern, la publicació de balanços del mandat,...)

A continuació, es caracteritza cadascuna d'aquestes quatre etapes:

### 1. La presa de possessió i definició d'objectius polítics inicials

El primer moment polític clau del mandat és el més breu, s'inicia just després de la jornada electoral i té a veure amb la presa de possessió i l'establiment de les bases polítiques del nou govern. Es destaca com a moment polític singular que pot marcar la resta del mandat ja que és quan el nou govern pren forma. Té el seu moment central en la presa de possessió de l'Alcalde i la configuració d'un equip de govern que es situa al capdavant de l'administració municipal.

És en aquest primer moment polític que s'estableixen unes bases o principis de govern genèrics, en ocasions sota l'establiment d'acords i d'aliances de govern entre forces polítiques, que tenen per objectiu donar estabilitat al nou govern municipal. És un

moment polític que es caracteritza per una certa indefinició inicial del govern municipal, sobretot durant el període de temps de traspàs de poders en el qual conviuen un govern entrant i un altre sortint. Aquest fet pot ser més acusat quan hi han un canvi profund en el govern municipal, principalment quan accedeix al govern una nova força o coalició política. Per tant, es considera rellevant identificar aquest primer moment polític ja que és un moment inicial de transició amb una estructura directiva municipal en construcció, una estratègia política en definició, un govern municipal que encara no ha desenvolupat tota la seva capacitat executiva i una vinculació propera al darrer mandat i al recent procés electoral.

### *Trets principals d'aquest moment polític*

Una vegada s'han produït les eleccions s'inicia un breu període post-electoral en el qual continua tenint protagonisme la dinàmica electoral a través dels candidats que han concorregut a les eleccions. En aquest breu període post-electoral són freqüents les declaracions públiques d'intencions per part de les diferents forces polítiques que desemboquen en l'obertura de negociacions per a la configuració d'un nou govern municipal. En el cas que no s'hagi produït una clara victòria electoral per part de cap força política aquesta negociació és més complexa, obrint-se la possibilitat a que d'altres forces polítiques, a part de la llista més votada, puguin tenir més protagonisme durant el procés negociador.

Aquesta negociació, que té lloc mentre encara existeix un govern en funcions al capdavant de l'administració municipal, està orientada tant a la configuració orgànica del propi govern municipal, com a assentar unes bases polítiques de govern. Tot i que la llei electoral<sup>3</sup> estableix que liderarà l'administració municipal la llista més votada, si el resultat electoral no estableix d'entrada una majoria sòlida, és en aquest moment que les diferents forces polítiques busquen aliances que permetin dur a terme l'obra de govern amb un recolzament suficient per part del plenari municipal. Aquest moment polític és rellevant ja que es produeix tant el pas de la figura de candidats electorals a la composició de l'equip de govern i la seva oposició, com de les propostes electorals a l'establiment d'un primeres bases o principis de govern que es perfilaran en major mesura en el següent moment polític identificat.

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.



La negociació culmina amb el nomenament del nou alcalde i la configuració de l'equip de govern. Dependent de com hagin anat les negociacions es poden produir diferents escenaris, tenint en un extrem la configuració de governs municipals forts amb un únic partit o una coalició sòlida i un acord de govern estable i, en l'altre, governs en minoria o coalicions fràgils. Una vegada s'ha produït aquest nomenament i composició inicial de l'equip de govern, es produeixen els primers posicionaments i accions de comunicació públiques i les primeres mesures com a govern del nou govern municipal. S'inicia així una transició cap al següent moment polític de concreció del programa inicial de govern. Amb aquests posicionaments i mesures els nous governs electes comencen a materialitzar les seves bases o principis de govern ja no com a candidats, sinó com a equip de govern. Serveixen, per tant, per fer d'enllaç entre el que era el programa o programes electorals de les forces polítiques guanyadores, les bases o principis de govern inicials i el que vindrà a continuació, que és la concreció i projecció d'un programa de govern. Una vegada establert, l'equip de govern també inicia la configuració i nomenament de l'equip de directius que acabaran formant part de l'organigrama inicial de l'ajuntament, tancant d'aquesta manera el traspàs de poders.

## **2. Concreció i projecció del programa inicial de govern**

Una vegada establertes amb major o menor solidesa les bases de govern i del nomenament de l'alcalde i l'equip de govern, s'identifica a nivell analític un altre moment polític que es caracteritza per la definició, concreció i projecció del que serà el programa inicial de govern per a la resta del mandat. Es considera rellevant identificar aquest segon moment polític pel fet que suposa passar dels compromisos electorals de la campanya i les bases o principis de govern més o menys definits en el marc de la configuració del nou govern, a un programa detallat que compromet i pretén guiar l'activitat del govern municipal.

Així doncs, aquest moment polític implica passar formalment de les promeses polítiques i declaracions d'intencions a un programa de govern formal. Aquesta concreció del programa de govern marca compromisos, no de cap força política, sinó del conjunt d'un govern electe amb la ciutadania. Veiem, doncs, com aquest moment implica un pas més en la transició i assentament del nou govern en el qual ara ja sí que

es disposa d'una estructura de govern més assentada; es concreta un programa determinat de govern (al final d'aquest moment polític); disminueix la incidència dels perfils i posicionaments més electorals, tot i que encara no s'ha desenvolupat plenament la capacitat executiva del govern.

### Trets principals d'aquest moment polític

Tal i com s'ha comentat, tant els acords de governabilitat orientats a la configuració del nou govern, com les primeres mesures i posicionaments de l'equip de govern donen unes pautes inicials de cap a on es pretén enfocar l'acció de govern. No obstant, el pas formal dels programes electorals al programa de govern es produeix sovint amb l'aprovació del Pla de Govern o de Mandat, que en el cas municipal també pren el nom del Pla d'Actuació Municipal. Aquests documents poden anar acompanyats d'altres fulls de ruta que els complementen i ajuden a construir el programa inicial de govern, com poden ser els Plans d'Actuació territorials, els Plans de Comunicació, els Plans d'Actuació Sectorial,... Aquest procés té en compte múltiples elements que es superposen com el fet que existeixin compromisos ja assolits prèviament (pel govern anterior, pels candidats ara transformats en governants,...), que hi hagin iniciatives ja en marxa o que s'iniciaran en breu, la possible divergència entre objectius del mateix govern, la negociació pels recursos, etc.

El Pla de Govern, tot i que pot conviure al llarg del mandat amb una agenda política de temes clau de govern més restrictiva i flexible, i amb la gestió d'afers puntuals que poden anar sorgint al llarg del mandat, és especialment rellevant perquè marca unes orientacions globals sobre cap a on orientar l'acció de govern. Davant dels primers moments de relativa indefinició i d'expectatives dipositades en el govern, aquest programa de govern és un dels grans instruments de compromís públic de l'equip de govern en relació a un conjunt de mesures que pretén impulsar al llarg del seu mandat. S'observa, per tant, com paulatinament el nou govern va prenent forma i contingut al capdavant de l'administració municipal, tant a nivell orgànic (composició del govern) com programàtic (Pla de Govern i subproductes), fet que li dóna més capacitat executiva i orientació, però també que poc provocar que sigui més rígid.

Una vegada aquest programa de govern s'ha concretat, és freqüent que es produeixin accions de comunicació per tal de transmetre'l a la ciutadania. De fet, aquest serà un

moment rellevant ja que es passa de les propostes de màxims efectuades durant el període electoral a l'exposició pública d'un projecte, que pot haver comptat amb la participació ciutadana, més en sintonia amb les aliances de govern, les capacitats organitzatives i el context real que es troba el nou govern. Es produeix, doncs, un reajustament de la relació amb la ciutadana que passa definitivament de la relació ciutadans-candidats (amb promeses de tipus electoral) a ciutadans-institució (amb un equip de govern que té un programa formal de govern i l'oposició).

Aquest exercici de concreció del programa de govern, no només té una projecció externa, sinó que també té unes clares connotacions internes. Una vegada establerts els compromisos a nivell de govern, són les diferents àrees de gestió municipal les que els han de desplegar. Aquest fet ha estat considerat com un dels reptes clau de govern, ja que aquestes prioritats han de ser compreses i assumides per part dels equips gestors i, a més, conviuran amb altres dinàmiques de l'administració. És per aquest motiu que s'ha definit un tercer moment polític clau, el d'impuls de les prioritats del mandat i ajust del projecte polític.

### **3. L'impuls central del programa de govern**

L'impuls de les prioritats del mandat del nou equip de govern pot començar des del moment de la victòria electoral amb declaracions de la força guanyadora orientades a comprometre l'acció de govern futura, o a partir dels primers posicionaments i mesures del govern electe. No obstant, es considera que aquest moment polític assoleix la seva màxima rellevància i centralitat una vegada s'ha concretat el programa de govern. És per aquest motiu que s'ha definit aquest tercer moment polític en el qual es superen les primeres etapes de transició i assentament. En aquest moment polític el govern ja disposa d'una estructura directiva i d'un programa de govern que marca els compromisos de cara a la ciutadania i, per tant, compta amb els principals instruments per a poder desenvolupar la seva capacitat executiva. Aquest és també el moment polític en que, sobretot en el seu inici, el govern es troba més allunyat del període electoral.

### Trets principals d'aquest moment polític

Una vegada configurada l'agenda i concretat el programa de govern, té lloc la difusió per tota l'estructura municipal d'aquestes prioritats en forma de mandat. A partir d'aquest moment, cada àrea i territori s'encarrega de la concreció dels projectes i plans d'actuació derivats del programa de govern. De fet, un dels trets distintius d'aquest moment polític és que, a diferència dels moments anteriors, existeix un programa de prioritats amb vocació de guiar l'acció i els objectius a assolir per part de l'estructura municipal. Així, al marge d'altres *inputs* com poden ser projectes o iniciatives ja en marxa, tasques de gestió del dia a dia, encàrrecs polítics puntuals,..., aquest moment polític és singular ja existeix un mandat programàtic que pretén orientar l'actuació de l'equip de gestió.

En aquest moment polític destaca, per tant, la tasca d'ajustar i reorientar el rumb de la maquinària municipal, en base als diferents punts que constitueixen el programa de govern. S'entra, doncs, de ple en l'impuls de les prioritats estratègiques que marcaran l'acció del govern i en la definició de mecanismes per a la seva gestió i seguiment.

Un dels reptes dels governs en aquest moment polític és el de combinar l'impuls d'unes determinades prioritats establertes en un instrument central com és un programa de govern, amb la capacitat de mantenir-se flexible a l'evolució de l'entorn. Una planificació inicial rígida, combinada amb una manca de flexibilitat per part del govern al llarg d'aquest moment polític, pot comportar una gran dificultat per redefinir les prioritats del govern davant de transformacions en l'entorn. Aquestes transformacions poden ser tant fruit del sorgiment de qüestions puntuals en l'agenda política que requereixen d'una resposta més o menys ràpida per part del govern, com de canvis més importants en l'entorn que requeririen d'una reorientació més profunda del rumb del govern. La dificultat per impulsar un canvi de rumb en cas que sigui necessari és fruit tant de la dificultat de modificar i reorientar tasques ja en marxa dins dels engranatges municipals, com sovint de la pròpia cultura política. En aquest sentit, continua sent freqüent en el debat polític atacar als governs que modifiquen el seu rumb polític.

A nivell formal, en el marc d'aquest moment polític és freqüent la realització i presentació dels balanços i les avaluacions de l'obra de govern. Aquests balanços es

presenten de cara a la ciutadania, en el marc dels debats dels propis plenaris municipals, i també tenen una dimensió més interna per part de les diferents àrees de govern. Aquest balanços, a part de tenir una lectura més tècnica o operativa, ja que permeten visualitzar com avancen els principals projectes i iniciatives municipals, són utilitzats tant pel govern com l'oposició per marcar els seus posicionaments polítics.

#### **4. Tancament del mandat i obertura del nou període electoral**

El darrer moment polític del mandat identificat enllaça amb l'obertura d'un nou període electoral. En aquest moment, l'activitat del govern i de l'oposició conviu i es veu influenciada per la proximitat d'unes eleccions, amb una conseqüent major orientació electoral dels diferents candidats i els seus equips a mesura que s'apropen les eleccions. En el cas de candidats que optin a la reelecció combinen la seva tasca institucional amb una activitat política de perfil més electoral. Per tant, s'ha considerat adient identificar aquest quart moment ja que estem davant d'un nou moment polític influenciat per la proximitat d'unes eleccions, fet que comporta que el govern enfoqui part de la seva tasca a nivell de gestió a tancar temes i fer balanç dels programes i del projecte polític impulsat; que es produeixi una entrada progressiva en una dinàmica de govern en transició ja que s'apropa el moment de la composició d'un nou govern; i que s'obri un nou període orientat a emmarcar i definir una nova agenda política a partir del plantejament de temes i debats clau a abordar a partir del proper mandat.

##### *Trets principals d'aquest moment polític*

Es considera que el procés de tancament del mandat s'inicia amb una primera etapa de caire pre-electoral en la qual el govern orienta una part important de la seva gestió a finalitzar l'execució de projectes en marxa. Tot i que el cicle d'elaboració de polítiques i la gestió de projectes no sempre coincideix amb el mandat polític, i que en qualsevol moment del mandat poden sorgir temes en l'agenda que impliquin la presa de decisions i l'impuls d'accions noves; sí que és freqüent que els governs tendeixin a accelerar i donar prioritat al tancament de temes davant de la proximitat de les properes eleccions.

D'altra banda, durant aquesta etapa pre-electoral també és el moment en el qual es produeix la presentació de balanços sobre el compliment del projecte polític i de l'acció del govern, tant per part del propi govern, com de l'oposició i d'altres actors que pretenen influir en el proper procés electoral. Tant el govern com l'oposició utilitzen aquests balanços i posicionaments com a exercici de comunicació i informació pública, però també amb la lògica de poder obtenir rendiment electoral per al període electoral que s'aproxima. Aquesta etapa, per tant, es caracteritza per la progressiva adopció d'un to electoral per part del govern i de l'oposició.

L'etapa pre-electoral condueix cap a l'inici de la campanya electoral formal que desembocarà en les eleccions, que en el cas del govern local espanyol compten amb una data predeterminada. L'inici de la campanya és un dels moments formals àlgids i més evidents dins del tancament de mandat. Aquest moment és clau ja que mostra formalment un fet que ja s'havia iniciat anteriorment, el final de l'etapa del govern actual i l'obertura d'un nou procés de transició cap a un nou govern amb la presentació de propostes i pronunciaments electorals per part dels diferents candidats. Aquesta transició, tal i com s'ha mostrat anteriorment, no finalitzarà fins que s'hagi iniciat el nou mandat i el nou govern torni a estar assentat al capdavant de l'estructura municipal.

L'aproximació de la convocatòria electoral provoca també que augmentin les propostes i debats sobre quins temes i quina agenda ha de marcar l'acció del govern durant el proper període polític. Estem, per tant, en un moment polític on torna a prendre major rellevància el debat entorn a la configuració de projectes de govern. No obstant, l'entrada de temes en l'agenda durant aquest període, sobretot a mesura que s'apropa la convocatòria electoral, tendeix a ser més com a proposta o compromís electoral que com a compromís per part del govern, a diferència del que passa en el moment de l'obertura del mandat. Aquest fet té la seva màxima exponent formal en la configuració dels programes polítics de les forces que participaran en les eleccions.

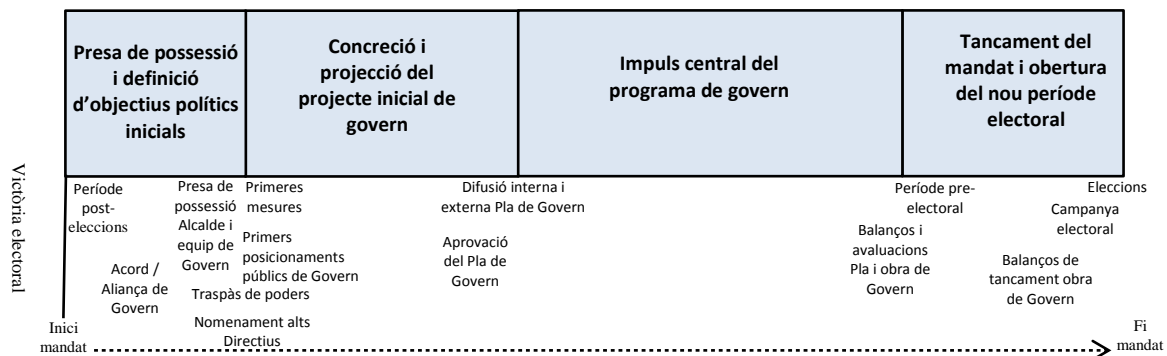
## Trets característics dels quatre moments polítics d'un mandat

### MOMENTS POLÍTICS

	1.PRESA DE POSSESIÓ I DEFINICIÓ D'OBJECTIUS POLÍTICS INICIALS	2.CONCRECIÓ I PROJECCIÓ DEL PROJECTE INICIAL DE GOVERN	3.IMPULS CENTRAL DEL PROGRAMA DE GOVERN	4.TANCAMENT DEL MANDAT I OBERTURA DEL NOU PERÍODE ELECTORAL
<b>Estructura de govern (equip de govern i equip gestor directiu)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moment inicial de transició amb un equip de govern que es troba en construcció.</li> <li>El govern entrant conviu inicialment amb un govern sortint</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es produeix un pas més en la transició i assentament del nou govern</li> <li>L'equip de govern ja està configurat i es comença a disposar d'una estructura directiva inicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es superen les primeres etapes de transició i assentament de l'equip de govern</li> <li>Els canvis i modificacions en l'equip de govern i directiu es fan en relació a l'estructura inicial (sent políticament sensibles)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es produeix una entrada progressiva en una nova dinàmica de govern en transició ja que s'apropa el moment de la composició d'un nou govern</li> </ul>
<b>Programa de govern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inici del pas dels compromisos electorals a la definició de les bases polítiques del nou govern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es duu a terme el pas formal d'uns compromisos electorals i unes bases de govern més o menys definides, a un programa de govern detallat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existeix un programa de prioritats amb vocació de guiar l'acció i els objectius a assolir per part de l'estructura municipal (amb revisions / avaluacions periòdiques)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apareixen els balanços de fi el mandat</li> <li>Els nous temes que apareixen tendeixen a vehicular-se en major mesura a través de l'arena electoral</li> </ul>
<b>Capacitat executiva del govern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitat executiva inicial escassa i que creix a mesura que s'assenta el nou equip</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Major capacitat executiva fruit del desplegament del nou equip de govern i directiu municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El govern disposa dels principals instruments per a poder desenvolupar la seva màxima capacitat executiva (estructura i programa de govern)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmenta la prioritat a nivell de gestió per tancar programes i projectes</li> <li>Es pot produir una disminució de la capacitat executiva com a conseqüència de l'entrada en la lògica de govern en transició</li> </ul>
<b>Dinàmica electoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vinculació propera a les dinàmiques pròpies del procés electoral</li> <li>Relació ciutadania-candidats rellevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reajustament de la relació amb la ciutadana passant en major mesura a una relació ciutadans-institució</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El govern es troba, sobretot a l'inici del moment polític, més allunyat del període electoral.</li> <li>Major lògica de relació ciutadania-institució</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obertura d'un nou període electoral orientat a emmarcar i definir una nova agenda per al proper mandat.</li> <li>Torna a augmentar la rellevància de la lògica ciutadania-candidats</li> </ul>

P  
A  
R  
À  
M  
E  
T  
R  
E  
S

## Esdeveniments característics dels moments inicials i finals de cadascun dels quatre moments polítics d'un mandat



Font: Elaboració pròpia

### 3.5. Selecció de casos d'estudi empíric: Barcelona i Bilbao

---

La present recerca analitza l'evolució històrica del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern durant l'etapa democràtica, així com el mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015, als ajuntaments de Barcelona i Bilbao.

#### **Anàlisi comparativa Barcelona-Bilbao**

Tot i l'evident diferència de població es considera que Barcelona i Bilbao tenen un sèrie de trets que els fan adients com a casos d'estudi empíric. És a dir que, tenint en compte l'àmbit d'interès de la present tesi, Barcelona i Bilbao comparteixen una sèrie d'elements que els converteixen en dos estudis de cas rellevants. Concretament es considera que, dins del mapa municipal del conjunt de l'Estat, són dos municipis que reflecteixen en gran mesura les tendències en la governabilitat del món local plantejades en aquesta recerca. A més, els dos municipis han comptat amb equips de govern que han tingut èxit en l'impuls del seu projecte de govern en un context de reposicionament del propi municipi. Així mateix, són municipis que també han comptat amb governs que han tingut dificultats per tal d'impulsar el seu projecte de govern. Aquest fet els converteix en casos útils d'anàlisi dels efectes del rol adoptat per l'equip de govern en l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern.

Tant Barcelona com Bilbao són dos municipis en els quals es pot observar clarament l'evolució cap a escenaris caracteritzats per la dispersió del poder entre un elevat nombre d'actors que intervenen en el govern de la ciutat. Barcelona i Bilbao són exemples de municipis amb una clara distribució dels recursos de poder en un mapa d'actors heterogeni. En els dos casos estem davant de municipis que actuen com a motor econòmic i ciutat més rellevant de dues de les comunitats autònomes històriques de l'estat espanyol, fet que els hi confereix certa vocació de capital. Així mateix, les dues ciutats actuen com epicentre d'una important àrea metropolitana. Aquests fets provoquen que els dos municipis tinguin un mapa polític, social i econòmic divers i una àrea d'influència que va més enllà dels límits territorials del propi municipi, fet que confereix una major complexitat al mapa d'actors que intervenen en la governabilitat del territori.

A més, són dos casos de municipis amb una important tradició d'impuls de polítiques i projectes de transformació urbana, és a dir, són dos exemples de municipis amb



governos que han impulsat projectes de govern de la ciutat que han tingut com un objectiu molt ambiciós, com és el del reposicionament de la pròpia ciutat. Tant Barcelona com Bilbao, són exemples de ciutats que han endegat projectes de govern orientats a donar resposta a les demandes d'un nou context que exigeix noves transformacions urbanes i del paper dels propis governos municipals. En els dos casos estem davant de ciutats amb una forta tradició industrial i portuària, que les va convertir respectivament en l'eix central de la primera i de la segona regió industrial del conjunt de l'estat espanyol i que, en els darrers anys, han desenvolupat polítiques actives per a la reconversió de l'activitat econòmica. Són casos, per tant, de ciutats que s'han mostrat actives en el desenvolupament de projectes de redefinició estratègica a nivell de ciutat que també han servit per reposicionar-les, cadascuna al seu nivell, en el marc de la competència urbana internacional.

D'altra banda, també són dos ciutats que, encara que en moments temporals diferents, també han vist com determinats equips de govern eren incapaços d'impulsar amb èxit el seu projecte de govern. En el cas de Bilbao aquest fet es va fer palès principalment durant la dècada dels 80 amb la incapacitat dels successius equips de govern de donar una resposta a la profunda crisi que afectava a la ciutat; i en el cas de Barcelona a partir de l'inici del segle XXI amb la dificultat del govern d'abordar els reptes que planteja la ciutat globalitzada.

Finalment, a nivell de gestió interna, tots dos municipis han destacat tradicionalment dins del panorama de la gestió pública municipal espanyola per l'impuls de pràctiques modernitzadores, com van ser en el cas de Barcelona els seus projectes d'organització gerencial, de desconcentració de la gestió i descentralització política a través dels districtes, o més recentment de modernització interna; i de Bilbao amb les mesures de transparència municipal, o els seus projectes innovadors sobre gestió política que han rebut premis i reconeixent a nivell internacional tal i com es veurà més endavant.

## Anàlisi del mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015

L'anàlisi del cicle del mandat a Barcelona i Bilbao es centra en el mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015. D'aquesta manera, es poden extreure conclusions sobre un cicle de mandat complet (2007-2011) i també sobre el procés de transició entre mandats (pas al mandat 2011-2015). Aquesta transició és especialment interessant en ambdós municipis ja que, tant a Barcelona com a Bilbao, el pas del mandat 2007-2011 al 2011-2015 suposa el pas cap a governs amb unes característiques diferents tenint en compte dues variables que es consideren rellevants: a) si el govern és nou o no, i b) si governa amb majoria absoluta o no.

### Tipologies de govern segons si repeteix el mateix govern i si té majoria absoluta

		El govern té majoria absoluta?	
		Sí	No
Repeteix el mateix govern?	Sí	Govern que repeteix i té majoria absoluta	Govern que repeteix i està en minoria
	No	Govern nou i té majoria absoluta	Govern nou i està en minoria

Font: Elaboració pròpia

La primera variable, si el govern repeteix o no, és rellevant ja que es considera que un govern que repeteix pot encarar els primers moments polítics del nou mandat partint d'un major coneixement de la realitat de l'estat de l'administració municipal. En canvi, es considera que un govern nou pot tenir més dificultats per assentar-se al capdavant de l'administració municipal. El màxim exponent de govern que repeteix és el d'un govern liderat pel mateix partit i el mateix alcalde que en el mandat anterior. Una altra variant freqüent seria la d'un govern que continua essent del mateix partit, però amb un alcalde diferent. En aquest cas, estaríem davant d'un govern amb algunes similituds amb un govern nou.

Pel que respecta a la segona variable, si es té majoria absoluta o no, és un element central al ser un factor determinant en relació al grau d'autonomia política de l'equip de govern dins del propi consistori. En aquest sentit, els governs amb majoria absoluta

es considera que tenen *a priori* major facilitat per tal d'encarar cadascun dels moments polítics i activitats clau del cicle de mandat.

L'anàlisi dels mandats esmentats a Barcelona i Bilbao permet tenir en consideració les tres tipologies de govern més freqüents: govern que repeteix amb majoria absoluta, govern que repeteix en minoria i govern nou en minoria. A més, permet analitzar en els dos casos el pas d'una tipologia en un mandat a una altra diferent en el mandat següent. Concretament, en el cas de Barcelona partim en el mandat 2007-2011 d'una situació de govern que repeteix i està en minoria, a un govern nou i que està en minoria durant el mandat 2011-2015. Pel que respecta a Bilbao, durant el mandat 2007-2011 també té un govern que repeteix i que està en minoria però que, en aquest cas, passa a una situació de govern que repeteix i amb majoria absoluta durant el mandat 2011-2015.

**Tipologies de govern segons si repeteix el mateix govern i si té majoria absoluta (Barcelona i Bilbao, mandats 2007-2011 i 2011-2015)**

	Mandat 2007-2011	Mandat 2011-2015
BARCELONA	Govern que repeteix i en minoria	Govern nou i en minoria
BILBAO	Govern que repeteix i en minoria	Govern que repeteix i amb majoria absoluta

Font: Elaboració pròpia

### 3.6. Tècniques d'anàlisi

---

L'anàlisi dels casos de Bilbao i Barcelona es realitza fonamentalment a través de dues tècniques qualitatives: d'una banda, l'anàlisi de l'activitat dels governs a través de l'explotació documental (principalment documents i dades oficials i el seguiment d'informació apareguda a mitjans de comunicació), i de l'altra, la realització d'entrevistes en profunditat. Aquestes dues tècniques s'han concretat de la següent forma:

- Per a l'anàlisi documental s'han tingut en compte els principals documents oficials generats pel govern, però també informació generada per l'oposició i d'altres actors pertanyents a la societat civil amb voluntat d'incidir en el procés de govern. Així mateix, es realitza un recull de dades estadístiques a través de fonts públiques per tal de donar suport a determinats plantejaments realitzats. Finalment, també es realitza un seguiment de la informació publicada als principals mitjans de comunicació en relació als diferents moments polítics analitzats i a les polítiques i temes clau tractats.
- Pel que respecta a les entrevistes, s'han realitzat un total de 49 entrevistes semi-estructurades, 31 Barcelona i 18 a Bilbao. En ambdós casos s'entrevista a tres tipus d'actors: a) membres electes i càrrecs directius i de confiança política vinculats al govern; b) membres electes i càrrecs de confiança política vinculats a l'oposició; c) representants de la societat civil amb capacitat i/o vocació d'influència sobre l'acció de govern (membres d'entitats i plataformes, intel·lectuals, personalitats rellevants, membres d'organitzacions patronals i sindicals,...).

Com l'objectiu és analitzar el procés de govern en la seva globalitat i no una política específica, les entrevistes s'han repartit entre les diferents àrees temàtiques d'acció de govern. Així mateix, com l'objectiu és l'estudi dels equips de govern s'ha donat més pes numèric a les entrevistes a agents institucionals que a membres de la societat civil. Les primeres entrevistes s'han plantejat a partir de la identificació d'actors clau a través de l'anàlisi de documentació, i les següents tenint també en compte l'opinió sobre els agents clau a entrevistar per part de les pròpies persones entrevistades. A l'annex s'adjunta el guió

d'entrevista semi-estructurada emprat per a cadascun dels col·lectius esmentats, així com la relació de persones entrevistades amb la data i lloc de l'entrevista.

Tant amb l'anàlisi documental com amb les entrevistes en profunditat es persegueix l'objectiu de realitzar una anàlisi de continguts, però també una anàlisi del discurs emprat pels diferents agents clau en el govern de la ciutat. Es considera que els dos elements aporten informació útil per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en el marc de la present tesi. En aquest sentit, es podrà aprofundir en la línia de treball que estan desenvolupant autors com Plüss (2013) que sembla apuntar que, a nivell de llenguatge i de forma de pensar, els governants municipals estarien assumint moltes de les pautes pròpies de la governança i metagovernança (interacció amb l'entorn, deliberació, canalització d'actors cap a objectius compartits,..), tot i que aquest rol no acabi essent implementat a la pràctica. En aquest sentit, Plüss conclou que *“we can see a contradiction between the councillors’ role perceptions and their actual role behavior. (...). They regard metagoverning behavior as appropriate in their position, but do not contribute actively to this role behavior.”*

### 3.7. Síntesi del capítol

A continuació es presenta de forma esquemàtica un resum del disseny metodològic de la recerca pel que fa a: la variable independent, la variable dependent, les perspectives d'anàlisi, els casos d'estudi empíric i les tècniques d'anàlisi emprades.

#### **Variable independent: rols dels equips de govern**

<b><i> criteris per a la definició de la matriu de rols</i></b>	<p>Es plantegen 3 qüestions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quin és el pes de la dimensió vertical?</li> <li>• Quin és pes de la dimensió horitzontal?</li> <li>• En quina mesura es treballa la dimensió discursiva des de l'equip de govern?</li> </ul>		
<b><i> Definició d'equip de govern</i></b>	<p>En el marc d'aquesta tesi per equip de govern s'entén l'equip polític i directiu que es situa al capdavant de l'ajuntament. L'equip polític fa referència al conjunt d'electes que formen part del govern municipal i l'equip directiu, per la seva banda, fa referència al primer escalafó de gestors que es situen en la cúspide de la maquinària municipal</p>		
<b><i> Rols dels equips de govern</i></b>			
	<b>Pes de les dimensions</b>		
<b>Tipus de rol</b>	<b>Vertical</b>	<b>Horitzontal</b>	<b>Discursiva</b>
<b>1. TECNOCRÀTIC</b>	Baix	Baix	Baix
<b>2. RELACIONAL</b>	Baix	Alt	Baix
<b>3. TRADICIONAL</b>	Alt	Baix	Alt
<b>4. LÍDER POLÍTIC DE XARXES</b>	Alt	Alt	Alt



## Perspectives d'anàlisi

### Evolució històrica recent i cicle de mandat

- Per tal de donar resposta a les preguntes de recerca es combina una visió d'anàlisi històrica (del període democràtic) amb l'anàlisi de com els governs municipals impulsen el seu projecte de govern en el marc dels cicles dels mandats (2007-2011 i pas a 2011-2015).

### Detall de les perspectives d'anàlisi

1. Anàlisi de l'evolució històrica recent (període democràtic) del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern

2. Anàlisi del rol del govern i l'impuls del projecte de govern al llarg del cicle del mandat (2007-2011 i pas a 2011-2015)

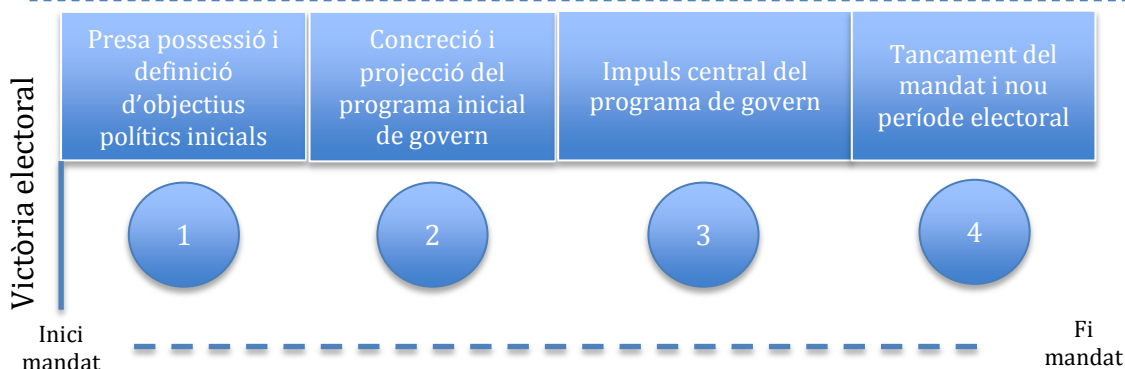
#### Elements a analitzar

- Evolució de les eines i pràctiques de lideratge vertical per part del govern.
- Evolució de les eines i pràctiques d'interacció amb l'entorn.
- Evolució de la dimensió discursiva impulsat des del govern i la seva acceptació a nivell social.
- Evolució al llarg del cicle del mandat de les eines i pràctiques de lideratge vertical.
- Evolució al llarg del cicle del mandat de les eines i pràctiques d'interacció amb l'entorn.
- Evolució de la dimensió discursiva al llarg del cicle del mandat.

#### Model d'anàlisi del CICLE DEL MANDAT

Davant de la manca de referències a la literatura sobre processos de govern aquesta recerca aporta un marc analític del cicle del mandat basat en els següents criteris:

- El grau de configuració del propi govern
- El grau de definició del seu programa de govern
- La seva capacitat executiva
- La major o menor presència de les dinàmiques vinculades al període electoral





## Casos d'estudi empíric i tècniques d'anàlisi

<i>Selecció de casos d'estudi empíric</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La present recerca analitza als ajuntaments de Barcelona i Bilbao l'evolució del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern durant l'etapa democràtica, així com durant el mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015.</li></ul>
<i>Tècniques</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• S'utilitzen dues tècniques qualitatives:<ul style="list-style-type: none"><li>○ L'anàlisi de l'activitat dels governs a través de l'explotació documental (principalment documents i dades oficials i el seguiment d'informació apareguda a mitjans de comunicació).</li><li>○ La realització d'entrevistes en profunditat.</li></ul></li><li>• S'han realitzat un total de 49 entrevistes semi-estructurades, 31 Barcelona i 18 a Bilbao.</li><li>• En ambdós casos s'entrevista a tres tipus d'actors: a) membres electes i càrrecs directius i de confiança política vinculats al govern, b) membres electes i càrrecs de confiança política vinculats a l'oposició; c) representants de la societat civil amb capacitat i/o vocació d'influència sobre l'acció de govern (membres d'entitats i plataformes; intel·lectuals, membres d'organitzacions patronals i sindicals,...).</li></ul>

## 4. Estudi de cas: Barcelona

### 4.1. Introducció

---

Aquest capítol mostra els resultats de l'estudi de cas de Barcelona des d'un punt de vista descriptiu per tal de realitzar posteriorment una anàlisi comparativa amb el cas de Bilbao (capítol 6):

- A la primera secció es realitza un repàs de l'evolució del rol del govern i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern a Barcelona durant la democràcia. A nivell analític s'ha dividit aquest període en tres etapes: els primers governs democràtics, els governs de finals dels anys 80 i de la dècada dels 90 i els governs de principis del s.XXI. Aquest repàs permet entendre com s'han articulats els mecanismes actuals de govern de l'Ajuntament i com aquests mecanismes influeixen en la gestió del procés de govern. Així mateix, també permet posar en relació l'evolució del rol del govern municipal amb l'impuls del projecte de govern durant les diferents etapes acabades d'esmentar.
- La segona secció presenta una anàlisi del rol de l'equip de govern i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern a Barcelona durant el mandat 2007-2011 i el traspàs al mandat 2011-2015. L'anàlisi d'aquest període permet aprofundir en la dinàmica de govern de la Ciutat seguint la lògica del cicle de mandat en un període recent d'especial rellevància: és el període en el qual la crisi econòmica incideix de ple a l'agenda municipal i, a més, és el període en el qual es produeix un canvi en el govern de la Ciutat després de 32 anys.
- La tercera secció presenta una síntesi del cas de Barcelona que serveix per l'anàlisi comparativa amb el cas de Bilbao.

Tal i com s'ha mostrat al capítol de metodologia cal destacar que aquest estudi de cas està basat en tècniques qualitatives i que els resultats són presentats a partir d'una heurística fonamentada en els conceptes del marc teòric. Aquest fet, tal i com succeeix amb qualsevol recerca d'aquestes característiques, pot donar lloc a un cert marge d'interpretació d'alguns dels esdeveniments que s'hi inclouen. Per tal de reduir els biaixos derivats d'aquest fet i facilitar el debat posterior sobre els resultats del treball de camp, es vol remarcar que la selecció de la informació inclosa en l'estudi de cas parteix dels conceptes presentats al marc teòric i el guió del capítol metodològic.

## 4.2. Evolució del rol i de l'impuls del projecte de govern a Barcelona durant l'etapa democràtica

---

Barcelona ha viscut des de la recuperació de la democràcia l'any 1979 una de les transformacions més importants de la seva història, passant de ser una Ciutat industrial amb importants dèficits, a ser una Ciutat econòmica i socialment avançada inserida en els fluxos econòmics internacionals. El procés pel qual es va impulsar aquesta transformació s'ha conegut com el Model Barcelona, el qual ha estat objecte d'estudi per part de nombrosos autors (Borja, 1995; Capel 2007; Ferrer i Nel·lo, 1991; McNeill, 2003; Monclús, 2003; Santacana, 2000; Montaner, 2004; Rowe, 2006). El Model Barcelona va arribar als seus moments més àlgids durant els 90 i consistia en impulsar la regeneració urbana aprofitant grans esdeveniments (com els Jocs Olímpics del 92), tot combinant la intervenció pública amb la iniciativa privada (McNeill, 1999).

Aquest Model Barcelona, tot i que també ha estat objecte de crítiques (Capel, 2005; Delgado, 2005 i 2007; Montaner et al., 2012; Andreu, 2008) i fins i tot de qüestionaments sobre la seva existència (Blanco, 2009), va ser impulsat durant els seus moments inicials des d'un govern amb ampli recolzament electoral que combinava les tres dimensions d'anàlisi: exercia un lideratge municipal fort encapçalat per alcaldes carismàtics, disposava de complicitats entre la societat civil i es basava en la projecció d'un discurs compartit de Ciutat forjat durant anys des dels sectors antifranquistes. Aquest projecte es va plasmar, en primer lloc, en la voluntat de superar les carències heretades de l'etapa anterior i, després, en l'objectiu de consolidar Barcelona com a Ciutat cosmopolita i oberta. Una de les mostres més clares de la majoria social generada al voltant d'aquest projecte va ser que el govern municipal estigués liderat pel mateix partit (el PSC), que va governar en coalició amb d'altres forces de centre-esquerra ininterrompudament des de les primeres eleccions l'any 1979 fins l'any 2011.

El present apartat repassa tres grans etapes en relació al rol del govern de la Ciutat i a la capacitat d'impulsar un projecte de govern tant abans, com durant i després de l'auge del Model Barcelona. Les tres etapes que s'estableixen a partir de l'aplicació de les tres dimensions d'anàlisi exposades en aquesta tesi són:

- 1) Els primers governs democràtics.
- 2) Els governs de finals dels anys 80 i dels anys 90.
- 3) Els governs de principis del segle XXI.

### 4.2.1. Els primers governs democràtics

---

#### Antecedents

Els primers governs democràtics de l'Ajuntament de Barcelona es van trobar amb una Ciutat amb profunds dèficits de caire urbà, econòmic i social que s'havien anat acumulant en gran part durant l'etapa del "desarrollismo" franquista (Huertas, 1997; Bohigas, 1977; Tarragó, 1978; Fabré i Huertas; 1989). La Barcelona de finals dels 70, que havia augmentat la seva població per l'arribada d'immigració interior, era hereva d'una etapa de creixement desordenat i patia fortes diferències estructurals entre barris. És també una Barcelona que passa per una complexa situació econòmica, amb una crisi del sector tèxtil i un desplaçament de l'activitat industrial cap a la perifèria (Ferrer i Nel·lo, 1998). És també una ciutat amb una clara activació dels moviments socials urbans (Domingo i Bonet, 1998).

A nivell organitzatiu, tal i com mostren Castells i Ollé (2004), l'herència que reben els nous equips de govern de la democràcia va ser un Ajuntament amb una administració profundament jerarquitzada, amb procediments burocràtics que dificultaven l'eficàcia en la seva actuació i amb una manca de transparència. No obstant, malgrat aquesta organització municipal deficitària per tal d'afrontar els problemes de la Ciutat, durant la primera meitat dels anys 70 trobem un factor que serà clau per entendre les reformes d'etapes rellevants posteriors: l'assoliment del consens cívic per transformar Barcelona. Durant els anys 70 es fa evident el sorgiment d'una aliança cívica entre veïns, líders polítics i professionals que es va mantenir durant anys i que va tenir per objectiu la transformació de Barcelona durant l'etapa democràtica (Borja, 2006).

#### Context i impuls del projecte de govern

Les primeres eleccions democràtiques (1979) configuren un mapa polític a la Ciutat que es mantindrà estable fins a principis del segle XXI. Aquest mapa es caracteritza per tenir un partit de centre-esquerra (PSC) que guanya les eleccions però que no aconsegueix en cap moment la majoria absoluta. Aquest fet condueix a que el Govern de la Ciutat s'hagi de constituir en base a aliances entre forces de centre-esquerra. En aquest context polític cal destacar que durant els primers anys 80 els governs municipals es van trobar una agenda pública local marcada per les necessitats heretades de l'etapa

anterior, però també influenciada per la difícil situació econòmica del moment (Iglesias, Matí-Costa, Subirats i Tomàs, 2011).

Durant els primers anys el govern municipal va apostar per les petites actuacions orientades a aconseguir una dignificació de l'espai públic i per la dotació d'equipaments destinats a cobrir el dèficit de serveis personals. Aquesta etapa tindrà un punt d'inflexió amb la designació de Barcelona com a Ciutat Olímpica (86), fet que va provocar un salt en la magnitud dels projectes de transformació de la Ciutat (Bohigas, 1985; Maragall, 1986) entrant de forma progressiva en l'etapa següent (la dels governs de finals del 80 i dels anys 90). Aquesta inflexió es va veure també influenciada per factors positius com el retrocés de la crisi econòmica, l'entrada d'Espanya a la CEE i la consolidació d'una escala territorial més àmplia com és la Regió Metropolitana (Trullén, 1998).

#### *Rol de l'equip de govern*

Els primers Governes es van veure amb la necessitat d'impulsar canvis en l'organització municipal que permetessin, per una banda, democratitzar el govern local per tal de fer-lo compatible amb una societat que vivia una etapa de recuperació de les llibertats polítiques i, per l'altra, ser capaços d'impulsar la regeneració de la Ciutat. Tal i com mostra el propi Ajuntament de Barcelona (1999), l'any 1979 el Consistori es trobava amb greus problemes organitzatius i amb una institució que no responia ni als problemes de la Ciutat ni a les demandes de la ciutadania. Davant d'aquest fet, en aquesta etapa s'inicia una gran transformació del rol del govern evolucionant d'un perfil tecnocràtic-burocràtic cap a un rol de líder polític de xarxes. Aquesta evolució és produïda com a conseqüència de reformes en les seves dimensions vertical, horitzontal i discursiva<sup>4</sup>.

Pel que fa al funcionament vertical del govern, en aquests moments augmenta el nivell competencial de l'Ajuntament i es reafirma la capacitat decisòria dels electes municipals en base a una legitimitat formal basada en el procés d'elecció democràtica. Tot i això, encara ens trobem amb governs amb dificultats per dirigir una maquinària

---

<sup>4</sup> Per a més informació a l'Annex 1 es presenta de forma detallada les principals característiques i reformes introduïdes en relació al model de govern per a cadascuna de les 3 etapes analitzades: 1rs Governos democràtics, Governos de finals dels 80 i dels 90 i Governos principis s. XXI

municipal que manté inèrcies del passat. Aquest fet es contrarestarà amb forts lideratges polítics al voltant de la figura de l'Alcalde, primer Narcís Serra i després Pasqual Maragall, i l'inici d'un procés de reforma de la maquinària municipal. En aquesta etapa trobem mesures de millora en l'organització de l'equip de govern, reformes orientades a garantir l'eficàcia municipal i una modernització en línia amb la NGP que s'aprofundirà en l'etapa posterior i que inicialment servirà per refermar el lideratge i la capacitat executiva del govern municipal.

A nivell horitzontal s'impulsen mesures per establir canals i xarxes de relació formal amb l'entorn com és el cas de l'inici de la descentralització de l'Ajuntament en deu Districtes, el desenvolupament de l'estructura participació ciutadana o els avenços en la governabilitat metropolitana. Aquestes mesures aniran acompanyades de relacions de caire més informal d'uns dirigents municipals que havien format part de moviments vinculats a la societat civil.

Així mateix, veurem un govern actiu en la projecció d'una dimensió discursiva centrada en la idea de posar al dia la ciutat. Aquesta etapa coincideix amb un moment d'activació de la societat civil i la generació d'un consens al voltant de la restauració democràtica i de la necessitat de pal·liar els dèficits estructurals de la Ciutat. En aquesta època, per tant, desapareix la lògica de la coerció política que havia caracteritzat el franquisme i es dona pas a un consens cívic entre Ajuntament i societat civil (Iglesias, Martí-Costa, Subirats i Tomàs, 2011; Borja, 2006). Aquest consens serà fortament capitalitzat per la figura de l'Alcalde.

En definitiva, estem en una etapa de transformació de la ciutat en tots els àmbits i d'èxit en l'impuls del projecte de govern en la qual trobem: un projecte de govern vinculat a la idea de regenerar la ciutat, una forta activitat per part del govern en l'impuls de mesures orientades a pal·liar els dèficits de l'etapa franquista, així com un marc de suport al projecte de govern basat en un consens antifranquista capitalitzat al voltant de l'Alcalde. Aquest impuls del projecte polític va acompanyat per una evolució del rol del govern municipal cap a líder polític de xarxes.

#### 4.2.2. Els governs de finals dels anys 80 i de la dècada dels 90

---

##### Context i impuls del projecte de govern

El mapa electoral durant aquest període segueix una pauta similar a la dels anys anteriors, amb governs de coalició liderats per la mateixa força política. Com a elements destacables cal remarcar el relleu de Pasqual Maragall per Joan Clos al capdavant de l'Alcaldia. Aquest relleu va ser el final d'una etapa de fort lideratge carismàtic al voltant dels Alcaldes Serra i Maragall.

Aquesta segona etapa està marcada pels Jocs Olímpics de l'any 1992, sens dubte el gran esdeveniment que ha marcat la transformació recent més important de la Ciutat (Ajuntament de Barcelona, 1990). Amb la preparació dels Jocs s'inaugura una forma de vincular urbanisme i política, aprofitant grans esdeveniments com a motors de canvi, que serà coneguda posteriorment com el ja esmentat "Model Barcelona". És arrel d'aquesta transformació urbanística i la celebració dels Jocs del 92 que Barcelona es va començar a situar en el mapa internacional de les Ciutats i que va iniciar una tasca de difusió del seu model de transformació a d'altres ciutats (Borja, 1995). Tot i això, a mesura que avança aquesta etapa també van començar a sorgir algunes veus crítiques que van mostrar el malestar que va generar en sectors populars el fet que es produïssin relocalitzacions, desaparicions de barris populars o la manca de cobertura d'algunes necessitats bàsiques de la població. Aquestes crítiques es faran més evidents amb la celebració del Fòrum 2004, esdeveniment que donarà peu a anàlisis i revisions crítiques del Model Barcelona per part de diversos autors (Capel, 2005; Delgado, 2005; Borja, 2006, Dengen y García, 2008).

Aquesta etapa té un segon moment clau a partir de la finalització dels Jocs Olímpics. Els Jocs van significar un salt sense precedents en la transformació de Barcelona, però també van generar un increment del deute municipal (Ajuntament de Barcelona, 1999). Aquest fet coincideix un moment de crisi econòmica, de pèrdua d'ocupació a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Trullén, 1998) i una decisió de no incrementar els ingressos fiscals, fet que va deixar les finances municipals es una situació delicada.

En aquest context l'Ajuntament haurà d'afrontar la transició de la Ciutat olímpica a la Ciutat globalitzada (Iglesias, Matí-Costa, Subirats i Tomàs, 2011). La Barcelona de mitjans i finals dels 90 es posicionava com a un centre de negocis i serveis, fent

especial esment a l'aposta per l'economia del coneixement, el turisme i la cultura. A més, era reconeguda a nivell internacional per les seves intervencions urbanístiques, rebent fins i tot l'any 1999 la medalla d'or del *Royal Institute of British Architecture*. En aquests moments guanya pes el màrqueting de Ciutat, a través del qual Barcelona es converteix en una marca. (Muñoz, 2008).

Davant d'aquest escenari comença a sorgir una certa dualitat entre aquesta Ciutat que aposta pels serveis, l'economia del coneixement, el turisme o l'oci al mateix temps que continuen existint una sèrie de problemàtiques bàsiques no cobertes. Entre aquestes problemàtiques destaquen l'envelliment de la seva població, la disminució de la taxa d'emancipació dels joves, el descens de la natalitat, la desigualtat entre barris o l'increment de l'arribada de persones de nacionalitat estrangera. Aquestes problemàtiques no resoltes, conjuntament amb fets com un cert recel al voltant de la "brandificació de la Ciutat" o la fatiga del model Barcelona esmentada anteriorment, passaran a instal·lar-se en l'imaginari col·lectiu provocant que el consens al voltant del model de Ciutat es vagi erosionant.

### *Rol de l'equip de govern*

Aquesta etapa s'inicia amb un punt àlgid del rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal. Trobem un govern que implementa mesures per refermar el seu lideratge jeràrquic dins de la maquinària municipal, però també orientades a assentar els seus mecanismes de relació amb l'entorn en un moment en el qual existeix un ampli consens al voltant de la transformació de la ciutat.

A nivell vertical es consolida i s'aprofundeix el model organitzatiu i de govern de l'Ajuntament que ha arribat fins a l'actualitat. L'Ajuntament avança en la consolidació de l'arena política, en la introducció d'eines de planificació del mandat i en l'extensió dels instruments de planificació a llarg termini. Però sens dubte, aquest període es caracteritza per la reforma de la maquinària executiva. Aquest serà un període de plena introducció del model gerencial, que pretén clarificar la separació de funcions entre política i gestió i que acabarà suposant la consolidació d'un altre grup de poder, els gerents. Aquesta serà també l'etapa de la proliferació d'instituts i empreses i de la modernització administrativa.



Però al mateix temps és el moment en el qual a nivell horitzontal es consolida la descentralització en els 10 Districtes, s'estenen els instruments de participació / interacció amb la societat civil i es desenvolupa un model de cooperació públicoprivada àmpliament estudiat (Ajuntament de Barcelona, 1999; Raventós, 2000; Amorós, 1999). A més, en aquest període trobem inicialment un manteniment de l'ampli consens ciutadà al voltant del discurs projectat des del govern sobre la forma d'entendre Barcelona, els seus reptes i l'oportunitat d'aprofitar els Jocs Olímpics per tal de posicionar la Ciutat internacionalment.

En canvi, a mesura que el govern comença a tenir dificultats en l'impuls del projecte de govern, també veurem com començaran a aparèixer problemes en les tres dimensions d'anàlisi (vertical, horitzontal i discursiva). A nivell vertical trobem una tendència a la fragmentació de l'equip de govern i una dificultat del govern municipal per abordar les noves problemàtiques que afecten a la Ciutat. A nivell horitzontal es comença a produir al final d'aquesta etapa una certa fatiga en el model de participació ciutadana, el qüestionament de la dinàmica de cooperació públicoprivada i una major separació entre elits polítiques i societat civil. Finalment, a nivell discursiu es va perdent el consens al voltant del relat de Ciutat amb l'aparició d'una diversitat de relats fruit de les noves necessitats i problemàtiques urbanes.

En definitiva estem en una etapa en la qual destaca un moment inicial d'èxit en l'impuls del projecte de govern: en aquest sentit veiem com es va definint un projecte vinculat al Model Barcelona, es desenvolupen mesures de transformació de la ciutat i es canvia el paradigma de ciutat deixant enrere definitivament la imatge de Barcelona com a ciutat industrial en declivi. Aquesta etapa va acompanyada d'un rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal. Tot i això, a mesura que ens apropem al final de l'etapa l'impuls del projecte de govern començarà a presentar dificultats. Les mesures de govern i l'imaginari col·lectiu vinculat al Model Barcelona començaran a ser qüestionades en un context de canvi de les problemàtiques de la Ciutat. Aquestes dificultats es produeixen en un moment en el qual trobarem una pèrdua de capacitat del govern municipal per tal d'actuar com a líder polític de xarxes.

### 4.2.3. Els governs de principis del segle XXI

---

#### Context i impuls del projecte de govern

El tercer període es caracteritza per un progressiu desgast electoral de l'equip de govern. Davant d'aquesta situació l'any 2006 es produeix un canvi d'Alcalde per part del partit de govern (Jordi Hereu substitueix Joan Clos). No obstant, el desgast continuarà i arribarà a la màxima expressió amb les eleccions del 22 de maig de 2011 amb el primer relleu de govern al capdavant de l'Ajuntament. El PSC perd l'Alcaldia i es substituït per Convergència i Unió que forma un govern en minoria. Aquesta és també una etapa de profunds canvis a la Ciutat i les seves problemàtiques. La globalització arriba plenament a la Ciutat, i amb ella sorgeixen fenòmens com l'esclat del turisme, l'increment dels índex d'immigració o l'aparició de noves activitats a l'espai públic. A més, a partir de l'any 2008 la Ciutat es veurà immersa en la profunda crisi financera internacional.

Fins el canvi al capdavant del Consistori el govern continuarà essent actiu en l'impuls de polítiques públiques fonamentalment en tres àmbits (social i sostenibilitat, transformació urbana i grans infraestructures i impuls de nous sectors) amb forts nivells d'inversió pública. En l'àmbit social continua i s'accentua la política de creació d'equipaments, de regeneració urbana (fortament vinculada a la Llei de Barris<sup>5</sup>), d'inversió en escoles bressols, de desplegament dels serveis socials de proximitat i d'intervenció en l'àmbit de l'educació amb la creació del Consorci d'Educació En l'àmbit de la sostenibilitat i la mobilitat destaca l'aposta pel transport públic (Bicing, recuperació del Tramvia, ampliació del metro,...). Pel que respecta a les transformacions urbanes i grans infraestructures destaquen, per exemple, el projecte d'arribada de la Diagonal fins al mar, la urbanització de la zona Fòrum i la transformació de la zona Besós, l'arribada de l'AVE a Barcelona, l'ampliació del port i l'aeroport o la projecció d'una nova àrea de centralitat al voltant de la nova estació de la Sagrera. D'altra banda, durant aquest període també es refermen les polítiques orientades al desenvolupament de nous sectors econòmics com els vinculats a la innovació, les noves tecnologies o la cultura. Mostra d'aquest fet són l'impuls l'any

---

<sup>5</sup> Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

2000 del Pla 22@ orientat a atreure i promocionar la creació d'empreses innovadores o l'aprovació del primer pla estratègic de cultura de la Ciutat l'any 1999.

L'impuls d'aquestes polítiques no evitarà que es produeix un dilema entre la Ciutat reconeguda internacionalment i la Ciutat dels barris i la vida quotidiana. És una etapa amb un canvi sociodemogràfic accelerat de la Ciutat, de tensions entre la dimensió global i la local i entre les demandes d'impuls de polítiques de promoció de la innovació i nous models de competitivitat i la qualitat de vida els ciutadans. Estem en una etapa en la qual creixen les crítiques al projecte de govern impulsat des del govern municipal (Delgado, 2005 i 2007; Capel, 2005) i es generen mobilitzacions al voltant de mesures impulsades pel govern. Aquesta tensió tindrà un dels màxims exponents en la celebració del Fòrum de les Cultures 2004 (Resina, 2008), la darrera aposta de transformar la Ciutat a partir dels grans esdeveniments, que va acabar sent considerat com un fracàs per part dels mateixos organitzadors (Mascarell, 2005).

La proposta de reforma de la Diagonal, rebutjada per la ciutadania a través d'una consulta realitzada l'any 2010 que va ser interpretada com un plebiscit al voltant de la figura de l'Alcalde, i els efectes de la crisi econòmica semblen acabar de malmetre la confiança dels ciutadans en el govern de la Ciutat. Aquest fet, tal i com es veurà més endavant, comportarà l'any 2011 el primer canvi de govern en 32 que obrirà una etapa de noves problemàtiques per a la Ciutat i de dificultats en l'impuls del projecte de govern.

### *Rol de l'equip de govern*

El rol dels governs de principis del segle XXI presenta una gran continuïtat respecte al final de l'etapa anterior. En aquesta etapa trobem algunes iniciatives d'evolució del model de govern vinculades en gran part amb les noves tecnologies i el principi de proximitat, tot i que amb un nivell d'innovació molt més baix que en etapes anteriors. En un moment de profund canvi de l'entorn, les bases del rol del govern de la Ciutat del segle XXI es fonamenten en un model que mostrava símptomes de crisi durant l'etapa anterior.

Durant aquesta nova etapa es mantenen les bases de la arquitectura de govern i s'introdueixen mesures que serveixen per complementar-la, però que no signifiquen en cap cas un canvi de fons en el rol del govern. Entre aquestes novetats destaca: l'aposta per la proximitat amb els barris, l'obertura del PAM a la participació ciutadana, l'aprofundiment en el model de participació ciutadana, l'evolució en la cooperació interadministrativa i la integració territorial, la modernització administrativa amb l'aprofundiment de l'ús de les TIC i de tècniques provinents del *management* i la introducció incipient d'elements vinculats al corrent de *l'Open Government*. Ens trobem en un moment en el qual la Ciutat ha consolidat mecanismes formals de decisió i ha establert mecanismes per al desenvolupament d'una xarxa relacional interna i externa que no varien significativament. Aquests mecanismes no semblen ser suficients ni per posicionar el lideratge d'uns equips de govern que han vist com recentment s'ha reobert el debat sobre les seves competències i l'autogovern municipal, ni per donar un salt qualitatiu en la lògica del govern relacional.

Però sens dubte, un dels trets distintius a nivell del rol del govern durant aquesta etapa ha estat la dificultat per marcar un nou projecte de Ciutat que generi consens ciutadà. És en aquesta línia que s'ha parlat obertament de l'esgotament del Model Barcelona (Degen i García, 2008; Montaner, Álvarez i Muxí, 2012). Per tant, tot i que la imatge exterior de Barcelona i la seva dimensió i projecció internacional continuen assolint un posicionament sense precedents, el grau d'identificació dels ciutadans amb el projecte de Ciutat va disminuint al mateix temps que la Ciutat s'insereix en el circuit de les Ciutats globals. Aquest consens a nivell de projecte de Ciutat, que durant l'etapa dels primers ajuntaments va ajudar a superar els dèficits formals de governabilitat, actualment sembla haver desaparegut. Aquest fet va associat amb un nivell baix d'innovació d'un govern que, tot i que intentarà projectar una imatge de líder polític de xarxes tal i com es veurà en el següent apartat, presentarà símptomes d'indefinició pel que respecta al seu posicionament.

### Síntesi: impuls del projecte de govern i rol de l'equip de govern durant l'etapa democràtica

	Governos predemocràtics	1rs Governos democràtics	Governos de finals dels 80 i dels 90	Governos principis s. XXI
Èxit / fracàs impuls projecte del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>El govern local no té un projecte polític de govern propi ja que està subordinat a esferes superiors de govern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Èxit en l'impuls del projecte de govern:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Definició d'un projecte de govern vinculat a la idea de regenerar la ciutat.</li> <li>Força activitat per part del govern en l'impuls de mesures per pal·liar els dèficits heretats.</li> <li>Marc de suport al projecte de govern basat en un consens antifranquista.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Èxit en l'impuls del projecte de govern inicialment i dificultats al final de l'etapa:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Es va definir un projecte de govern vinculat al "Model Barcelona" (que comença a ser qüestionat al final de l'etapa).</li> <li>Impuls de la gran transformació de la ciutat.</li> <li>Canvia el paradigma de ciutat amb suport ciutadà.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fracàs progressiu en l'impuls del projecte de govern:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Fatiga Model BCN i dificultat per trobar alternatives.</li> <li>Govern actiu en la implementació de mesures però que pateix importants fracassos en algunes iniciatives emblemàtiques (Fòrum 2004, , Diagonal, problemes persistents de segregació urbana,...).</li> <li>Es trenca el relat de ciutat i diversitat de discursos.</li> </ul> </li> </ul>
Dimensió vertical del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escàs nivell competencial i subordinació al nivell superior.</li> <li>Els polítics tenen un rol representatiu del règim.</li> <li>Els empleats municipals tenen un paper administrativista.</li> <li>Les decisions estan basades en la legitimitat formal franquista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Els equips de govern decideixen més. Creix el nivell competencial però els equips de govern es troben poc preparats per decidir. És necessari adequar estructures internes i perfils (inici del procés de modernització).</li> <li>Els polítics juguen un rol representatiu i executiu amb vocació transformadora.</li> <li>Les decisions passen a estar basades en la legitimitat formal democràtica (eleccions).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les estructures formals s'adeqüen en major mesura a la lògica de que el polític pugui decidir: model gerencial amb el discurs de separació de rols polític / gestor.</li> <li>S'implanten reformes per millora l'eficiència del funcionament municipal</li> <li>Formació dels directius públics en escoles d'alta direcció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manteniment de les estructures formals per a la presa decisions basades en el model gerencial.</li> <li>Es continua demanant que els polítics "decideixin" però disminueix la seva capacitat de decisió per la major complexitat dels temes a abordar.</li> <li>S'obre el debat sobre les competències municipals.</li> <li>Crisi dels processos de decisió tradicionals basada en la legitimitat formal democràtica (eleccions).</li> </ul>
Dimensió horitzontal del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>La relació entre polítics i empleats públics amb la societat civil es basa en el control / clientelisme.</li> <li>Escassa interacció per definir projectes globals de Ciutat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pocs mecanismes formals d'interacció però molts vincles amb la societat civil: molts dels governants venen de moviments civils antifranquistes.</li> <li>S'inicia la descentralització orientada a generar proximitat política i administrativa.</li> <li>S'inicia el desenvolupament dels òrgans de participació i interacció formal amb l'entorn.</li> <li>Estreta relació entre elits polítiques i societat civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es consoliden i s'estenen els òrgans i processos formals de participació, interrelació i proximitat.</li> <li>Augmenta la planificació amb visió més àmplia que el propi municipi (ex: Pla Estratègic Metropolità a finals dels 80s)</li> <li>Es desenvolupa el Model Barcelona de cooperació públic /privada.</li> <li>Separació entre elits polítiques i societat civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continua la planificació amb visió més àmplia que el territori propi però s'estanca qualitativament: pes central d'instruments tradicionals com el PAM.</li> <li>Crisi de la participació tradicional.</li> <li>Noves formes d'interacció incipients: open government, consulta ciutadana.</li> <li>Crisi de la cooperació públic privada (ex. Fòrum 2004).</li> <li>Coalició ciutadana trencada.</li> </ul>
Dimensió discursiva del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca diversitat de discursos (almenys formalment).</li> <li>Aparició d'un discurs opositor al voltant de la regeneració democràtica i urbana.</li> <li>Dimensió basada en la coerció.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etapa democràtica en la qual disminueix la coerció.</li> <li>Es genera una unitat de discurs al voltant de que cal posar al dia la Ciutat i l'Ajuntament (l'Alcalde canalitza aquest discurs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversitat de discursos fruit de les noves necessitats i problemàtiques urbanes</li> <li>Es va perdent el consens al voltant del relat de Ciutat: disgregació de la unitat discursiva antifranquista i dificultat del Consistori per canalitzar una visió comú sobre la Ciutat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es trenca el suport al relat de Ciutat tot i la voluntat dels governs municipals de generar nou discurs: primer al voltant de grans esdeveniments, després a través de discursos com el de la proximitat o el de la Ciutat de les persones.</li> </ul>
Rol de equip govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tecnocràtic-burocràtic.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evolució progressiva cap al model de líder polític de xarxes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inici de l'etapa amb un punt àlgid del rol de líder polític de xarxes i evolució cap a una indefinició del rol de l'equip de govern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indefinició del rol del govern: equip de govern que pretén actuar com a líder polític de xarxes, però que sovint acaba actuant combinant elements de govern tradicional i de govern tecnocràtic/executiu</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia

### 4.3. El rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern al llarg del cicle del mandat

---

Aquesta secció analitza el rol de l'equip de govern i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern a Barcelona al llarg del mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015. Més concretament, s'analitza:

- Les principals eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn que configuren el model de govern de l'Ajuntament de Barcelona.
- L'evolució del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern al llarg de les diferents etapes del cicle del mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015.

#### 4.3.1. Eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn a l'Ajuntament de Barcelona

---

##### Organització del govern de l'Ajuntament de Barcelona

La incorporació progressiva dels diferents elements que configuren el govern de la Ciutat repassats anteriorment ha produït que actualment el govern de l'Ajuntament de Barcelona es configuri com a una xarxa amb diferents centres de poder que tenen capacitat d'iniciativa política i de gestió estratègica de la maquinària municipal. Tal i com es dedueix de la normativa bàsica d'organització municipal<sup>6</sup>, de l'evolució del model de govern i de les pautes de relació entre els responsables del govern de la Ciutat manifestades a les entrevistes, s'observa com polítics i gestors es veuen immersos en múltiples arenes d'actuació i en una complexa dinàmica de relacions de poder. Aquest fet provoca que els processos de presa de decisions i d'impuls d'iniciatives polítiques es vegin condicionats tant per dinàmiques de funcionament jeràrquic del Govern, com per la interacció de diversos actors que actuen en esferes de poder descentralitzades i considerablement autònomes. Estem, per tant, davant d'una estructura organitzativa que busca la complementarietat entre dinàmiques verticals i horitzontals en la gestió del procés de govern.

---

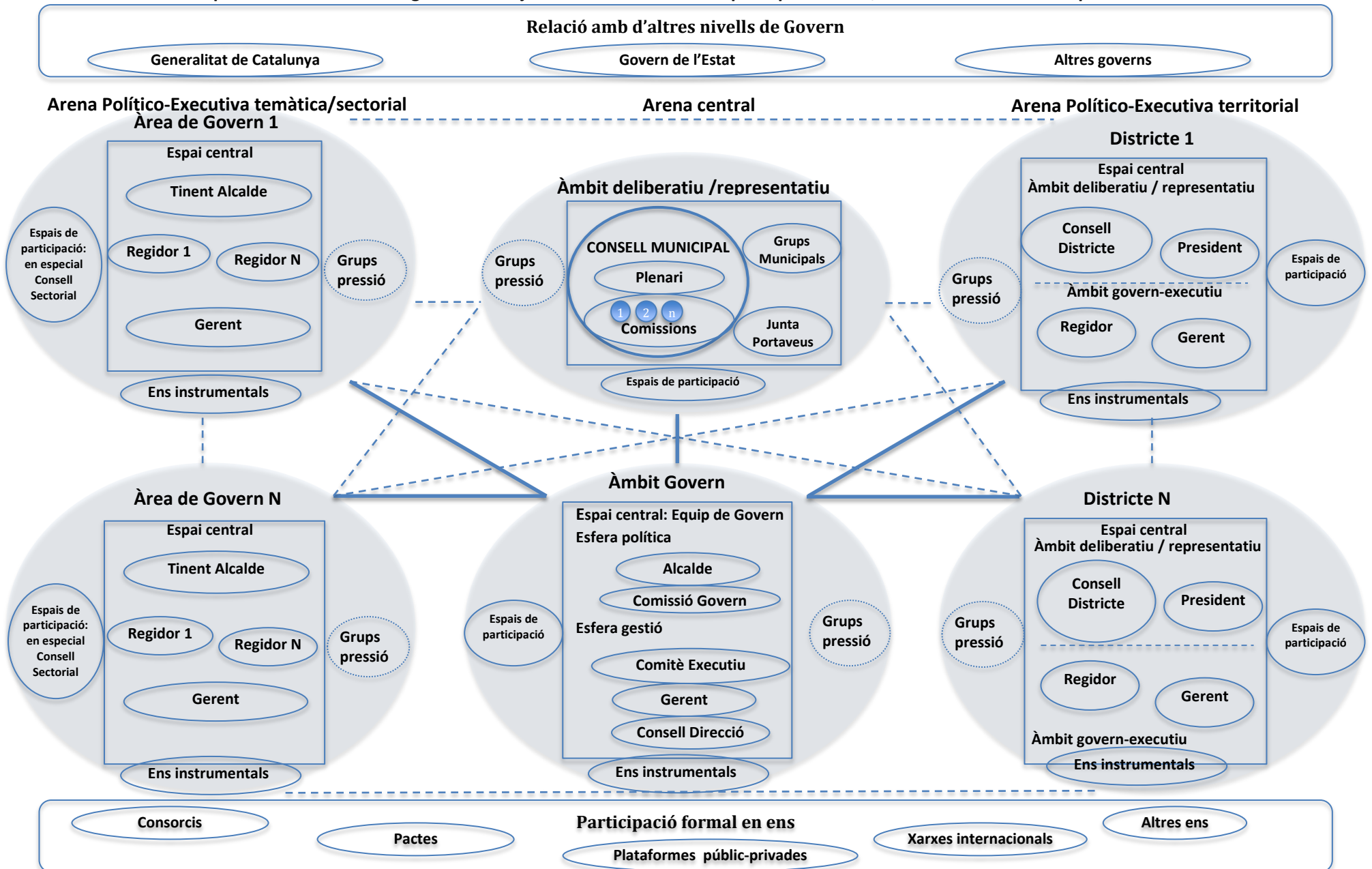
<sup>6</sup> Bàsicament el Reglament Orgànic Municipal (ROM) i la Carta Municipal.

A continuació, es mostra aquest fet diferenciant tres grans arenes amb capacitat política i de gestió dins de l'Ajuntament de Barcelona:

- **1) L'Arena central:** que conté els màxims òrgans de representació política i l'equip de govern central.
- **2) L'Arena político-executiva de caire temàtic:** que gira al voltant de l'organització de l'activitat de govern en relació a diferents sectors d'activitat.
- **3) L'Arena político-executiva de caire territorial:** que gira al voltant de l'organització de l'activitat de govern en 10 Districtes.

L'esquema de la pàgina següent mostra de forma simplificada l'arquitectura de govern de l'Ajuntament tenint en compte aquestes arenes i els principals actors que hi intervenen.

# Arquitectura del model de govern de l'Ajuntament de Barcelona: principals arenes, actors amb recursos de poder i xarxes de relació





Les principals característiques de cadascuna de les arenes que apareixen a l'esquema de la pàgina anterior són:

### **Arena central**

Dins de l'arena central cal diferenciar entre l'àmbit deliberatiu i de representació política i l'àmbit de govern central encarregat d'impulsar la tasca de Govern:

- L'àmbit deliberatiu està encapçalat pel Consell Municipal, del qual el Plenari és el màxim òrgan de representació política. El Plenari juga importants funcions decisòries i fiscalitzadores de l'activitat de govern. La funció de govern de l'Ajuntament de Barcelona no es pot entendre sense el Plenari Municipal. Tal i com afirmen regidors que han estat al govern *“al Plenari es prenen decisions clau per a la governabilitat”* i, per aquest motiu, *“si no tens majoria has de treballar ràpidament les majories que et donin tranquil·litat”*. De fet, un dels elements significatius en tot el període analitzat ha estat l'absència d'una majoria absoluta en el Plenari Municipal, fet que ha abocat al Govern cap a l'adopció de rols relacionals en l'àmbit deliberatiu.
- A l'àmbit de govern destaca la figura de l'Alcalde, amb fortes atribucions atorgades per la Carta Municipal, el ROM i la legislació de règim local. L'Alcalde lidera l'equip de govern, el qual es troba diferenciat entre l'esfera política i l'esfera gestora. Tal i com s'ha comentat anteriorment, aquesta distinció ha tingut formalment una lectura vertical del procés de govern ja que ha pretès reforçar el rol del polític dels regidors reforçant-los amb un equip executiu professional. No obstant, tot i que formalment existeix una clara separació de rols i una subordinació de l'esfera gestora a la política, les entrevistes realitzades posen de relleu com l'esfera gestora ha adquirit una important quota de poder més enllà de la implementació de projectes, participant de decisions polítiques i entrant en negociació per la distribució de recursos amb l'equip polític. Aquest és un altre element que condueix cap a l'adopció de pautes relacionals a nivell intern per part del govern municipal. Tant gerents com regidors han destacat la participació dels primers en processos com la definició del PAM, dels pressupostos o la participació freqüent en la presa de

decisions dins del seu àmbit de govern. Particularment, d'entre les funcions clau de la línia gerencial, a les entrevistes realitzades se n'ha destacat especialment el control i la supervisió pressupostària. En aquest sentit, alguns electes han destacat que és *“freqüent consensuar les decisions i els projectes a impulsar amb l'àmbit gerencial per tal d'obtenir els recursos necessaris”*. Aquest fet pot tenir una vessant positiva quant a la racionalització i ús eficient del pressupost, però pot posar traves a la capacitat política de l'equip electe de govern.

- Finalment, cal destacar que l'equip de govern té el seu propi ecosistema de relacions amb membres de la societat civil organitzada, d'ens instrumentals i que també rep la influència directa del òrgans de participació.

### **Arena político-executiva temàtica / sectorial**

L'acció de govern de l'Ajuntament de Barcelona adopta una estructura de caire temàtic-sectorial. Tal i com es mostra a l'esquema anterior cada àrea de govern es configura com un ecosistema dins de l'organigrama municipal, amb els seus responsables polítics, gestors, ens instrumentals, òrgans de participació i una xarxa de relacions pròpia amb l'entorn. Aquest fet és un altre element que aboca al govern municipal a haver de compaginar directrius jeràrquicament guiades per part de l'arena central de govern, amb múltiples interaccions que es produeixen a les diferents àrees de govern de caire temàtic / sectorial. A partir de les entrevistes realitzades es pot deduir que aquestes àrees de govern han acabat teixint una complexa dinàmica de relacions amb el seu entorn, però també amb la resta d'esferes del govern municipal:

- En primer lloc, pel que respecta a la relació amb la resta del govern, s'observa com els responsables polítics de cada àrea, tinents d'Alcalde i regidors, manifesten una tendència a *“actuar autònomament i prioritzar la seva àrea o regidoria”* enlloc de tenir una visió global de l'obra de govern. Aquest fet, pot tenir una lectura positiva ja que, en un model de govern amb una magnitud i complexitat com la de l'Ajuntament de Barcelona, es mostra una tendència de funcionament que posa èmfasi en la delegació de responsabilitats i una

actuació més pròxima des de les àrees descentralitzades del govern. La contrapartida d'aquesta evolució és la tensió que es pot produir entre aquesta forma de funcionar i el manteniment d'una coordinació i d'un projecte polític de govern transversal.

- En segon lloc, a l'arena político-executiva sectorial també es posa de manifest com l'equip gestor acostuma a tenir un pes important en la definició de propostes i projectes clau de govern o en el veto de propostes provinents de l'equip polític. Una de les persones entrevistades va resumir aquest fet afirmant que, tot i l'àmplia acceptació que existeix al voltant dels beneficis que aporta el model gerencial, en ocasions *“alguns dels gestors es queixen perquè des del seu àmbit polític de referència no li marquen les prioritats per la dificultat del regidors d'estar en el dia a dia, mentre que alguns regidors es queixen de que l'equip gestor pren decisions de manera plenament autònoma”*.
- En tercer lloc, s'observa com cada àrea de govern pot establir tant a nivell polític com gestor relacions amb altres àrees de govern i amb els àmbits territorials. Les persones entrevistades han mostrat com a *“habituals”* aquest tipus de relacions. Aquest fet mostra com, en aquesta xarxa de govern que és l'Ajuntament de Barcelona, es poden produir processos de relació més intensos entre alguns dels seus nodes, sense que hagi d'existir una orientació central en aquest sentit.
- Finalment, veiem com les àrees temàtiques de govern també estan envoltades per una complexa xarxa de relacions (ens instruments, òrgans de participació,...) que les configura com microarenes amb la seva pròpia dinàmica d'interacció amb l'entorn.

### **Arena político-executiva territorial**

A part de l'arena temàtica-sectorial, l'Ajuntament té en els seus Districtes una altra arena político-executiva que també serveix com a exemple del complex equilibri entre dinàmiques verticals i horitzontals en la gestió del procés de govern:

- Els Districtes es caracteritzen per tenir un important àmbit deliberatiu, en el qual destaca el Consell del Districte. Aquest fet els converteix en espais amb dinàmiques polítiques pròpies, fins i tot diferenciades de les dinàmiques centrals. La lògica de la deliberació política i l'autonomia que tenen per definir els seus programes d'actuació provoca que en moltes de les entrevistes realitzades hagi estat freqüent definir al Regidor del Districte com "*l'Alcalde del seu territori*".
- Tot i que els Districtes tenen una forta relació política i gerencial amb l'àmbit polític central, també estableixen relacions de forma bilateral entre ells o amb els sectors sense necessitat d'una fiscalització per part de l'arena central de govern.
- Tal i com succeeix en els àmbits de govern temàtics en el marc dels Districtes també es produeix una complexa dinàmica de relacions amb l'entorn, ja siguin ens instrumentals, grups de la societat civil o individus particulars.

### **Dinàmica de participació ciutadana**

Totes aquestes arenes d'actuació que configuren el model de govern de l'Ajuntament de Barcelona compten amb un ampli ventall d'instruments i processos de relació amb l'entorn que incideixen en la seva dinàmica d'actuació. Aquests instruments i processos, que van ser pioners en el panorama municipal espanyol, es troben en fase de revisió degut als diferents símptomes de fatiga que han mostrat (Ajuntament de Barcelona, 2010). Estem davant d'una estructura relacional que, tot i la seva extensió quant a òrgans i mecanismes, sembla presentar limitacions a l'hora de canalitzar la interacció amb l'entorn de l'Ajuntament. Entre els factors que poden explicar aquesta fatiga les pròpies persones entrevistades destaquen múltiples factors com:

- L'extens catàleg d'instruments que genera una inflació d'espais de participació.
- Que sigui vist com un model bàsicament consultiu amb uns efectes limitats de la participació i amb uns instruments massa burocràtics.
- Que no s'hagi resolt el debat latent sobre els límits de la participació associativa, defensada per alguns com la forma de vincular a actors representatius de la societat i criticada per altres al provocar que les relacions de l'Ajuntament amb la societat civil estigui copades per un cercle reduït d'individus.

No obstant, el salt cap a mecanismes més ambiciosos pot estar en entredit. Tant la crisi econòmica que sembla rellevar aquestes temes a un segon ordre de prioritat, com el fracàs de la consulta de la Diagonal, poden haver posat en qüestió els processos d'innovació en el model de participació ciutadana.



## Pla d'Actuació Municipal

El Pla d'Actuació Municipal és l'instrument que s'ubica a la cúspide del sistema de planificació política per part de cada govern municipal. D'aquest instrument es poden fer dues lectures complementàries: per una banda, trobem com efectivament el PAM és considerat com el document formal de compromís públic del govern amb la ciutadania. Però, d'altra banda, també trobem com presenta limitacions per tal d'incidir realment en l'operativa del govern municipal, fet que provoca que en el treball de camp s'hagi detectat certa fatiga entorn a aquest instrument.

A nivell formal cal destacar que, tant la Carta Municipal de Barcelona com el Reglament Orgànic Municipal, li confereixen centralitat dins del sistema de planificació de l'Ajuntament. Però, a més, cal destacar que els propis actors implicats en la seva elaboració tenen interioritzat aquest fet, tal i com mostra la referència constant al PAM per part de les persones entrevistades com *"l'eina formal de planificació política del govern"*. El PAM és un instrument carregat de simbologia que ha acabat ocupant, sobretot durant els primers mesos del mandat, una part central en el debat polític municipal.

Un altre dels elements que confereix al PAM una important centralitat formal és el fet de comptar amb un procés de participació que s'ha ampliant al llarg dels anys. Aquest procés de participació atorga legitimitat formal al PAM, el qual es presentat com un exemple d'equilibri entre una definició de prioritats per part del Govern i una eina fruit de la interrelació amb l'entorn. Formalment seria, per tant, una eina orientada a configurar un rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal. Però al marge d'aquesta lectura formal, tant una anàlisi crítica com algunes de les opinions manifestades durant el treball de camp, posen de relleu certes limitacions que confereixen a aquest instrument una funció més vinculada en termes generals a la comunicació per part del govern:

- En primer lloc, cal ressaltar la limitada durada temporal efectiva del PAM. El llarg procés d'elaboració del PAM fa que, en els dos mandats estudiats, l'aprovació del que simbòlicament ha de ser el full de ruta del mandat és produeixi quasi be un any i mig després de les eleccions. Aquest fet posa de

manifest tant la complexitat del govern per posar en marxa el seu full de ruta, com que és perfectament factible governar durant més d'un any sense PAM.

- Un altre dels fets que mostren les limitacions d'aquesta eina es deriva de l'anàlisi dels seus continguts. El redactat del PAM l'integren un ampli conjunt de mesures / objectius (unes 950 en el mandat 2007-2011 i 140 en el mandat 2011-2015) basades en molts casos en proposicions de caire genèric. En aquest sentit, les mesures acostumen a estar encapçalades per verbs del tipus "Impulsar", "Promoure", "Vetllar", "Posar en marxa actuacions",.... Aquesta forma de construir les mesures / objectius provoca que el Govern tingui un ampli marge de maniobra per presentar balanços que puguin donar per assolits els objectius establerts. D'altra banda, també és qüestionable el fet que els balanços siguin realitzats exclusivament pel propi Govern.
- Així mateix, tot i que el PAM ha de presentar un marc pressupostari i econòmic per al seu període de vigència, cal destacar que aquestes previsions en cap dels dos mandats no es vinculen amb les mesures i només apareixen associades de forma genèrica en els processos d'elaboració del Pressupost i del Pla d'Inversions.

### **Pla d'Inversions i Pressupostos municipals**

El Pla d'Inversions i els Pressupostos Municipals són els instruments centrals de planificació econòmica de l'Ajuntament que marquen quina serà la disponibilitat de recursos per part del Govern durant cadascun dels anys del mandat. L'elaboració d'aquestes dues eines presenta una dinàmica més restringida que en el cas del Pla d'Actuació Municipal. Mentre que el PAM és fruit d'un procés de participació, l'elaboració del Pla d'Inversions i els Pressupostos Municipals compten amb una escassa negociació formal amb l'entorn extern. Per tant, a l'hora de definir les prioritats de despesa el govern municipal adopta un rol més tradicional pel que fa la interacció amb la ciutadania. En canvi, a nivell intern les entrevistes realitzades mostren com l'assignació efectiva dels recursos a polítiques concretes és un procés participat entre l'àmbit polític i de gestió.



A part de la constatació d'aquestes dinàmiques, s'observa que el procés d'elaboració i la vigència d'aquests instruments estan encaminats a moderar la transició entre mandats, limitant la capacitat de decisió jeràrquica per part dels governs. En el cas del Pla d'Inversions destaca el fet que la seva vigència no acabi durant les eleccions, sinó que els governs acabats de ser escollits actuen durant el seu període d'assentament tenint com a rerefons els efectes del PIM del govern anterior. En el cas dels Pressupostos, s'observa com segueixen una lògica similar a la dinàmica del Pla d'Inversions. En aquest cas, com els pressupostos tenen una vigència que correspon amb l'any natural, trobem com durant els primers mesos dels dos mandats analitzats continuava vigent un pressupost aprovat per un govern anterior.

Però, a més, segons quins siguin els compromisos plurianuals assumits anteriorment veiem com un nou Govern es pot trobar condicionat durant encara més temps. Aquest fet s'exemplifica clarament pels compromisos d'inversió traspassats durant una fita tan cabdal com el primer relleu de partit en el govern a l'Ajuntament de Barcelona l'any 2011. Així, observem com en els primers pressupostos aprovats pel govern Trias (per a l'exercici pressupostari 2012), un apartat tant rellevant com la inversió municipal, es trobava encara molt condicionada pel compromisos del govern anterior. En aquest sentit, la memòria dels pressupostos 2012 expressa literalment:

*“En referència a les despeses de capital (inversions); la previsió és de 362 milions d'euros, un pressupost que es veu absolutament condicionat pel PEF (Pla Econòmic Financer) aprovat el mandat anterior i pels compromisos plurianuals adoptats aquests darrers anys. En aquest sentit més de 250 milions d'euros són projectes d'inversions compromesos per l'anterior equip de govern, 50 M€ corresponen a expropiacions, 29 a transferències de capital i només 33 milions serien noves inversions planificades pel 2012”.*

Es verifica doncs com el primer Govern Trias, no només governa uns mesos amb un pressupost aprovat per un altre govern, sinó que el seu primer pressupost propi (el de 2012) es veu molt influenciat per la dinàmica heretada del mandat anterior.

## Plans Sectorials i Programes

Tal i com s'ha comentat anteriorment l'Ajuntament de Barcelona ha incorporat des de fa temps la lògica de la planificació en àmbits sectorials. Aquest tipus de planificació s'ha convertit en un instrument que cal tenir present en la gestió dels processos de govern de la Ciutat, ja que atorga als processos de planificació política unes dinàmiques que escapen de la lògica temporal dels mandats. A més, els Plans i Programes sectorials són eines que han tendit a basar-se en la lògica de la concertació interna-externa durant el seu procés d'elaboració, fet característic d'un govern líder polític de xarxes.

Algunes de les persones entrevistades, particularment des de l'àmbit associatiu, han mostrat que aquests instruments són interessants ja que permeten *“consensuar i establir uns objectius de Ciutat a mig termini”* en un àmbit concret. Aquestes eines, sobretot si són fruit de processos de concertació interna-externa, es poden configurar com a potents mecanismes de creació de significat col·lectiu al ser capaces d'establir unes bases compartides sobre la definició dels problemes a abordar i la recerca de solucions.

### 4.3.2. Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern durant el mandat 2007-11 i el pas al mandat 2011-15

---

A continuació es realitza una anàlisi del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern a partir del repàs del mandat 2007-2011 i del traspàs al mandat 2011-2015. Per fer-ho, s'ha desglossat aquest període en diferents etapes tenint en compte les fases del cicle de mandat exposades a l'apartat d'aproximació metodològica. Les etapes identificades han estat:

- La presa de possessió i definició d'objectius polítics i inicials del mandat 2007-2011: de les eleccions a l'Acord de Govern (maig 2007-maig 2007).
- La concreció i projecció del programa inicial de govern del mandat 2007-2011: de l'Acord de Govern al PAM (juny 2007-octubre 2008).
- L'impuls central del programa de govern del mandat 2007-2011: del PAM a la consulta de la Diagonal (octubre 2008-maig 2010).
- El tancament del mandat i l'obertura del nou període electoral del mandat 2007-2011: de la consulta de la Diagonal a les eleccions (maig 2010-maig 2011).
- El pas al mandat 2011-2015 (inclou fins l'impuls central del programa de govern): del relleu en el Govern a les crisis de Can Vies i La Barceloneta (maig 2011-maig/agost de 2014).

## **La presa de possessió i definició d'objectius polítics i inicials del mandat 2007-2011: de les eleccions a l'Acord de Govern (maig 2007-maig 2007)**

El mandat 2007-2011 comença amb un complex context de partida. El 27 de maig de 2007 el candidat del PSC i Alcalde de Barcelona, Jordi Hereu, es presentava per primera vegada a les eleccions després d'haver rellevat a Joan Clos l'any 2006 amb l'objectiu de frenar el desgast electoral que estava patint el partit majoritari del Govern. Les eleccions de 2007 les va guanyar el PSC (14 regidors). Tot i això es consolidava el seu desgast electoral i es feia necessari haver de cercar socis de govern per arribar als 21 regidors que garantien la majoria al Plenari Municipal. La primera etapa del mandat es va caracteritzar per la cerca d'un Acord de Govern que garantís la governabilitat de la Ciutat.

### Impuls del projecte de govern

El 14 de juny de 2007, dues setmanes i mitja després de les eleccions, PSC i ICV-EUA signen un Acord de Govern que estableix els elements bàsics en la definició del projecte de govern del mandat. Segons un dels membres del Govern les negociacions van servir per acordar tres elements que haurien de marcar el mandat com són *"els principis organitzatius clau i l'esquelet del govern; els eixos programàtics clau; i la llista de desacords que no imposaran a l'altre soci de govern"*. No obstant, un fet inesperat en aquests moments inicials va debilitar la capacitat del govern per a impulsar el seu projecte de govern. La primera sorpresa del mandat va ser que, després d'unes reunions preliminars inicials, ERC va decidir autodescartar-se a l'hora de formar Govern.

Els dirigents d'ERC van decidir no formar govern al·legant que la situació de davallada política i les converses inicials mostraven que el projecte de govern a la Ciutat estava esgotat. Aquest posicionament d'ERC és un signe de com, ja a l'inici del mandat, es comença a dibuixar ràpidament el relat que guiarà la resta del mandat. La retirada d'ERC debilitava al govern des del punt de vista discursiu al transmetre una sensació de debilitat. Davant d'aquest fet el Govern es va haver de posicionar a la defensiva per tal transmetre el missatge de que el projecte de govern no estava acabat. Així mateix, la no entrada d'ERC també debilitava al Govern en la seva capacitat d'impuls de mesures clau al deixar-lo en minoria en el Plenari Municipal.

### Rol de l'equip de govern

Les entrevistes realitzades posen de manifest com el mandat es posa en marxa amb una negociació política restringida als nuclis dirigents dels partits amb possibilitat de formar govern (PSC, ERC, ICV-EUA). Per tant, tot i la complexa arquitectura de govern mostrada anteriorment, s'observa com el mandat es perfila inicialment amb una negociació restringida per part de la cúspide dels partits polítics que dóna lloc a un Acord de Govern<sup>7</sup> el qual, segons paraules d'un dels electes municipals entrevistats, *“va ser molt programàtic (concret) ja que volia deixar assentades les bases del govern de coalició”*.

Trobem, per tant, com a l'inici del mandat el rol del govern s'aproxima al del govern tradicional amb un fort pes dels equips de direcció de les forces polítiques que constituïran el Govern. Aquests nuclis de direcció marquen les bases a nivell de contingut, defineixen l'esquelet de govern i les persones que el lideraran i que s'autolliguen per respectar una coalició de govern. Durant aquests moments, l'equip directiu no electe es trobarà en situació d'interinitat, sense una direcció política clara i amb una lògica d'actuació autònoma. Així mateix, les pautes d'interacció amb l'entorn són limitades.

No obstant, tot i aquesta voluntat d'actuació eminentment vertical pròpia del rol de govern tradicional, l'inici del mandat 2007 va deixar el Govern de la Ciutat en una situació insòlita que provocada debilitat des del punt de vista jeràrquic: era la primera vegada que el Govern no tenia majoria en el Plenari Municipal i, per tant, havia de basar la governabilitat de l'Ajuntament en pactes puntuals amb altres grups, sobretot ERC que adquiria la condició de soci preferent. Aquesta situació l'haurà d'afrontar un equip que inaugura un nou cicle polític en el qual el lideratge del Govern presentava canvis considerables respecte a l'etapa anterior, com mostra el fet que l'Alcalde s'hagués presentat per primera vegada a les eleccions com a cap de llista, o que el primer Tinent d'Alcalde o el Gerent Municipal ocupessin per primera vegada els seus respectius càrrecs.

---

<sup>7</sup> Acord per al Govern de l'Ajuntament de Barcelona, de 14 de juny de 2007

## **La concreció i projecció del programa inicial de govern del mandat 2007-2011: de l'Acord de Govern al PAM (juny 2007-octubre 2008).**

La signatura de l'Acord de Govern condueix a una nova etapa molt centrada en la concreció del projecte de govern en la qual destaca l'elaboració del Pla d'Actuació Municipal (PAM). En aquesta etapa trobem limitacions en la definició del projecte de govern i la seva projecció pública, així com una evolució del rol de l'equip de govern.

### **Impuls del projecte de govern**

Les entrevistes realitzades mostren que en aquesta etapa l'activitat del govern és especialment remarcable en dos plànols que avancen en paral·lel que són, per una banda, l'impuls de temes heretats, i per l'altra, la concreció del nou projecte de govern:

- El fet d'haver d'assumir temes heretats del mandat anterior és resumit per un dels electes quan afirma que *"l'inici del mandat estava vinculat amb el final del mandat anterior...els primers mesos el pressupost et ve donat i les inversions venen marcades pel mandat anterior però, a més, inclús la inversió durant el segon any de mandat encara es pot veure influenciada pel mandat anterior"*. Per tant, trobem com en aquests moments inicials el nou govern conviu amb uns compromisos heretats que alenteixen la seva capacitat de materialitzar un nou projecte de govern.
- Respecte a la concreció del nou projecte de govern, en aquesta etapa es va incidir tant en l'elaboració d'un programa detallat de govern com en la seva projecció pública a nivell discursiu. L'elaboració del programa detallat va seguir, tal i com resumeix un dels electes entrevistats, *"un procés formal, a través d'eines com el PAM, i també processos més informals i de caire més intern de cada àrea i territori"*. Pel que fa al PAM, una vegada elaborat el document inicial de bases (octubre de 2007) el govern va obrir un ampli procés de participació ciutadana<sup>8</sup> que va donar lloc, un any i mig després de les eleccions, a un document complex i extens molt enfocat a grans declaracions

---

<sup>8</sup> A nivell extern es va obrir la participació a la ciutadania en general (destacant els 15.000 participants a través de butlletes segons dades del propi Ajuntament), però també a agents anomenats com a *"qualificats"*, amb els quals es va fer tant un debat bilateral com en espais formals com els Consells Municipals.

d'intencions. A més, a part d'aquest procés formal vinculat al PAM, les entrevistes posen de manifest com els primers mesos del mandat van anar acompanyats per una dinàmica més informal dins de cada sector i territori de definició de prioritats a la qual se li atribueix una *“rellevància clau”*.

En aquesta segona etapa veiem també com el Govern es va mostrar actiu en la projecció de la seva dimensió discursiva. El mandat comença amb una activitat discursiva precrisi per part del Govern i amb una voluntat inicial de voler actualitzar el discurs fent èmfasi en les polítiques de proximitat. Aquest fet s'evidencia, per exemple, en el propi Acord de Govern el qual assenyalava que *“cal obrir una nova etapa del govern de la nostra Ciutat, una etapa que s'ha de fonamentar en unes noves bases que revitalitzin la il·lusió per un projecte compartit”*. Fins i tot l'Alcalde, en el seu discurs d'investidura, va fer palès aquest esforç per transmetre una actualització del discurs de govern vers la proximitat i les necessitats quotidianes de les persones: *“m'imagino una Barcelona cohesionada socialment, justa i preocupada per les necessitats quotidianes dels seus residents”*. L'equip de govern, per tant, va iniciar el mandat 2007-2011 amb un esforç a nivell discursiu per tal de superar la crisi del “Model Barcelona” esmentada anteriorment. Un dels entrevistats pertanyent a l'àmbit associatiu resumeix aquest esforç afirmant que *“mentre que en l'etapa Clos (període anterior) es veu un deteriorament del Model Barcelona que té com a màxim exponent el fracàs del Fòrum, amb l'inici del mandat 2007-2011 l'Alcalde Hereu vol fer un nou discurs amb tres pilars: barris, proximitat i social”*.

### Rol de l'equip de govern

En aquesta segona etapa poden distingir dos rols assumits de forma paral·lela per part del Govern: un vinculat a l'activitat heretada i un altre a la concreció del nou projecte de govern. En relació a l'activitat heretada el rol del govern s'aproxima al model tecnocràtic-executiu, propi d'un govern orientat a la gestió de temes i serveis en marxa aplicant una limitada dimensió política. Moltes de les afirmacions expressades per regidors i gerents sobre aquesta etapa es resumeixen en les paraules d'un regidor que comentava que *“vaig començar el mandat amb poc temps per “pensar”: tenia molts temes sobre la taula provinents del mandat anterior que havia d'executar”*. Aquest fet

evidència una certa limitació de la capacitat del govern per a prendre decisions jeràrquiques inicials que suposin un canvi brusca i ràpid del rumb de la maquinària municipal.

Pel que fa a la concreció del nou projecte de govern, l'equip de govern mostra la voluntat de voler actuar com a líder polític de xarxes (combinant lideratge, interacció i activitat discursiva), tot i que diversos factors faran que tingui problemes a l'hora de desenvolupar aquest rol. Respecte a l'elaboració del programa de govern, destaca que l'elaboració del PAM pretengués combinar unes directrius centrals amb una interacció horitzontal a nivell intern. Un dels responsables del lideratge del procés d'elaboració del PAM afirmava: *“el PAM inicial és fruit d'un procés de co-elaboració en el qual existeixen unes pautes marc però en que cada àrea té llibertat per fer-lo”*. Però a més, l'ampli procés de participació ciutadana esmentat *“mostra la voluntat del govern de fer partícip a la ciutadania en les prioritats del govern”*. No obstant, tot i aquesta voluntat declarada, el PAM acaba mostrant debilitats per tal d'actuar com a mecanisme aglutinador i participatiu, tant pel seu *“impacte relatiu en l'Agenda de Govern”* com per la vocació *“excessivament quantitativa del procés participatiu”*. En aquest sentit, les entrevistes posen de manifest que algunes àrees de govern el van complimentar de *“forma més aviat protocol·lària”*. Així mateix, un entrevistat matisava la importància del PAM afirmant que *“tot i que el PAM i PAD són importants ja que els seus continguts s'han de tenir en compte, per entendre què fa el govern s'han de tenir presents altres elements com les dèries personals o les tensions i negociacions de l'equip de govern amb l'entorn”*. Un altre membre destacat del govern afirmava en aquesta línia que *“tot i que el PAM dóna legitimitat, l'equip de govern hagués pogut tirar endavant sense el PAM ja que l'Acord de Govern ja marcava els principis bàsics d'investidura”*. Alguns, fins i tot, anaven més enllà al definir-lo com *“document de comunicació amb la ciutadania”* o *“full de ruta genèric”*.

A part del PAM, pel que fa als processos informals de concreció del projecte de Govern, en aquesta etapa s'observa una pauta d'actuació desigual entre regidories, apareixent el que algunes persones entrevistades han anomenat com *“illes de govern”*. A nivell intern, veiem com en alguns casos els entrevistats desataquen que el *“Regidor responsable va marcar les prioritats”* amb una limitada participació interna i, en



d'altres, com l'estructura tècnica va tenir un paper central ja que *“les prioritats del dia a dia sorgien en gran mesura de l'estructura de gestió i estaven induïdes de forma parcial per l'equip polític”*. Pel que fa a la interacció amb l'entorn, deixant al marge el macro procés participatiu del PAM, destaca el fet que els membres de la societat civil organitzada entrevistats posin de manifest que els primers mesos van ser *“de certa inactivitat i participació desigual, especialment en els casos que hi havien cares noves i era necessari tornar a generar un clima de confiança”*, tot i que a priori *“era un moment de “major obertura en la definició de prioritats i de conèixer gent nova,...”*.

Finalment veiem com l'esforç de canvi discursiu comentat anteriorment va mostrar dificultats a l'hora d'assentar-se. En aquest sentit, es va combinar la sensació de govern feble i a la defensiva i la dificultat de trobar el to per posicionar el nou discurs. Un dels electes afirmava que *“des del Govern vam tenir inicialment un perfil comunicatiu erràtic i tecnificat que no va quallar com a una renovació del nostre discurs. Aquest és el marc (fent referència al govern feble i a la defensiva) que s'estava imposant i sota el qual era analitzada contínuament tota l'obra de govern”*. Aquest fet va provocar que, davant les crisis de govern que es van anar produint al llarg del mandat, es posés en qüestió la capacitat del Govern a l'hora d'abordar-les.

En definitiva, trobem un govern que es veu influenciat per una activitat heretada que aborda des d'una lògica tecnocràtica-executiva i que pretén abordar el nou projecte de govern amb la lògica del líder polític de xarxes, tot i que amb importants dificultats. Aquestes dificultats venen donades per la dificultat de definir un programa de govern a causa de mancances en la dimensió vertical (fragmentació i parcel·lació de l'equip de govern,...) i horitzontal (limitacions dels processos d'agenda setting, esgotament del PAM,...), però també per la dificultat de projectar externament el nou discurs generat des del govern.

## L'impuls central del programa de govern del mandat 2007-2011: del PAM a la consulta de la Diagonal (octubre 2008-maig 2010)

El 21 d'octubre de 2008 s'aprova en el Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona el Pla d'Actuació Municipal 2008-2011, fet que posa en marxa una etapa intermitja del mandat. Aquesta etapa s'estendrà fins la consulta ciutadana sobre la reforma de la Diagonal (maig de 2010) la qual va acabar en una crisi de govern que va afectar al tram final del mandat.

### Impuls del projecte de govern

En aquesta tercera etapa es produeixen certs canvis respecte a l'impuls del projecte de govern. Una vegada definit el PAM disminueix l'activitat de definició de projecte de govern i, en canvi, s'estableixen mecanismes per al seu seguiment i prioritització. Així mateix, trobem un govern més orientat a l'impuls de mesures d'impacte, així com al reforç de l'activitat discursiva. Aquesta etapa ve marcada per dificultats per part del govern a l'hora de concretar el seu projecte de govern, d'impulsar mesures clau (com la reforma de la Diagonal), així com d'establir un marc de pensament col·lectiu a favor del seu discurs.

Pel que respecta al seguiment i prioritització del projecte de govern destaca que, en una lògica de donar més obertura al procés de govern, el Primer Tinent d'Alcalde es va comprometre per primera vegada a l'inici del mandat a presentar balanços públics del mandat. Aquesta iniciativa, tot i algunes limitacions que es veuran més endavant, va tenir bona acollida tal i com mostra el Consell de Ciutat al destacar *"la tasca de l'Ajuntament a l'hora de facilitar aquesta informació detallada"*<sup>9</sup>.

A més, es va intentar corregir la dispersió del projecte de govern identificant una sèrie de mesures prioritàries. Un dels entrevistats ho exemplifica afirmant que *"vam veure que el PAM i PAD eren molt extensos. El que vàrem decidir va ser definir unes 200 mesures emblemàtiques. Això no va ser suficient i al final del mandat van acabar sent 50"*. En aquesta línia, un altre entrevistat destacava que *"transcorregut un temps des de l'inici del mandat vam enumerar els projectes que havien d'adquirir dimensió i haurien de marcar el nostre mandat."* Així mateix, un dels responsables del govern

---

<sup>9</sup> Dictàmen del Consell de Ciutat sobre el Pla d'Actuació Municipal 2008-2011

afirmava *“l'esforç per imprimir una velocitat de creuer al mandat”* ja que *“va ser una vegada superat l'inici del mandat, quan vam tenir una sèrie de prioritats d'inversió”*. No obstant, aquesta *“velocitat de creuer”* es va veure en aquesta etapa condicionada per crisis de govern de diferent tipus: trobem crisis produïdes per la situació en minoria del Govern que dificultava la presa de decisions tal i com va succeir amb la ubicació de la nova Gossera Municipal; crisis vinculades a la ràpida irrupció de temes en l'agenda política local, com les denúncies reiterades sobre prostitució a La Rambla a partir de 2009; o escàndols polítics com la dimissió de la Regidora de Ciutat Vella a l'abril de 2010 o la imputació d'un altre Regidor per especulació urbanística. Aquestes circumstàncies van generar un desgast en una equip de govern que va veure com a finals de 2009 el seu màxim rival a l'Alcaldia aconseguia superar el PSC en intenció de vot directa<sup>10</sup>. Aquest desgast va donar lloc a que el Govern busqués impulsar mesures d'impacte per capgirar la situació. Dos dels exemples més evidents són l'anunci sobtat per l'Alcalde al gener de 2010 de la Candidatura de Barcelona als Jocs Olímpics d'Hivern per al 2020, i sobretot, la realització d'una Consulta ciutadana per reformar l'Avinguda Diagonal.

La Consulta de la Diagonal, que pretenia servir com a punt de partida per reformar una de les principals artèries de la Ciutat, havia anat adquirint pes de forma progressiva en l'agenda de govern tot i no constar en els documents programàtics del mandat. El primer en plantejar la idea de reformar l'Avinguda Diagonal va ser el propi Alcalde l'any 2008. Un cop plantejada la idea, el Govern Municipal (en minoria) va acceptar la condició de l'oposició de fer una consulta a la ciutadania al respecte i d'incloure l'opció de no reformar la Diagonal per tal d'aconseguir els suports necessaris per impulsar la iniciativa. A partir d'aquí, s'obrí un ampli procés participació ciutadana que va culminar en una consulta (maig de 2010) amb un resultat de clar rebuig del projecte de reforma<sup>11</sup>, obrint la crisi de govern més important del mandat.

Finalment cal destacar que, degut a l'accentuació de la crisi econòmica que esclatà al 2008 i a la sensació que continuava el desgast del Govern, l'equip de govern va reforçar en aquesta etapa la seva dimensió discursiva. Amb l'agreujament de la crisi

---

<sup>10</sup> Per exemple veure l'enquesta de GESOP per a El Periódico (05-10-2009).

<sup>11</sup> El 79,8% va votar l'opció no de tirar endavant cap de les dues opcions de reforma plantejades per l'Ajuntament i, a més, es va produir baixa participació (12,17%).

econòmica, el Govern va impulsar un discurs expansionista apostant pel relat social i de forta intervenció pública. Un membre electe del Govern afirma que *“vam reconèixer aviat els efectes de la crisi, però vam apostar per una línia de continuïtat amb un relat que volia combinar la visió socialdemòcrata amb un keynesianisme local.”* Una de les escenificacions centrals d’aquesta aposta va tenir lloc al gener de 2009, quan l’Alcalde va realitzar una conferència sota el títol *“Contra la crisi, Més Barcelona”* en la qual va estacar que *“a Barcelona no aturarem cap actuació prevista ni deixarem de fer cap projecte al què ens haguem compromès. Ho vaig dir al començament del mandat, quan la situació econòmica era molt diferent: la cohesió social és la prioritat de les prioritats. Ara ho reafirmo amb més raó: és l’hora de cuidar les persones”.*

### Rol de l’equip de govern

En aquesta etapa el govern continua projectant formalment un rol proper al de líder polític de xarxes al pretendre combinar lideratge, interacció amb l’entorn i l’impuls de la vessant discursiva. No obstant, la praxis del govern mostra novament que el govern tindrà dificultats per desenvolupar aquest rol. En aquest cas els problemes els trobem en les limitacions d’eines com el PAM, l’excessiva fragmentació del procés de govern a nivell intern de l’Ajuntament, el manteniment de pautes d’interrelació amb l’entorn properes al govern tradicional i la dificultat d’impulsar la vessant discursiva des del govern.

En aquest sentit veiem en primer lloc com el PAM, tot i l’avenç que significava la publicació dels seus balanços, es referma com un instrument amb limitacions a l’hora de teixir una xarxa d’actors que avancin cap a objectius compartits. En aquesta línia, el Consell de Ciutat manifestava en aquesta etapa la *“complexitat que comporten el PAM i el seguiment de la seva posada en marxa”*<sup>12</sup>. A més, els entrevistats destaquen la tendència que el PAM fos emprat en gran mesura com a eina de comunicació política. Un dels entrevistats ho exemplificava afirmant que *“el PAM, com era un document amb balanços públics, es convertia en una eina de dialèctica política: el Govern*

---

<sup>12</sup> Veure l’informe de Seguiment del PAM a mig mandat del Consell de Ciutat (aprovat a la sessió Plenària de 26/Gener/2010)

*presentava indicadors per promocionar-se i l'oposició presentava crítiques sistemàtiques”.*

En segon lloc, trobem com dins de l'Ajuntament es va produir una dinàmica d'interacció descentralitzada que s'acabà aproximant més a la d'un govern relacional amb una agenda de prioritats escassament pre-establerta que a la d'un govern líder polític de xarxes. Aquest fet es veu clarament en la selecció i impuls del gruix dels projectes del mandat. Un dels responsables del govern afirmava que *“els projectes del mandat es van configurar de forma dinàmica. El gruix dels projectes no es definien a través d'un mandat massa jeràrquic. Jo, al principi del mandat, no sabia quins serien els projectes emblemàtics de la meua àrea, però al final del primer any i mig de mandat ja els tenia identificats”.*

En tercer lloc, pel que fa a la relació amb la ciutadania trobem pautes properes a les d'un govern tradicional que, a més, es veuran afectades negativament per les crisis de govern mencionades anteriorment. Els entrevistats destaquen, per exemple, com moltes de les comissions i òrgans formals permanents *“significaven una gran inversió de temps en òrgans amb poca capacitat d'influència real”.* A més, també destaquen el seu paper limitat en la prioritització dels instruments clau de planificació com el PAM o el Pressupost. Un dels entrevistats ho resumia destacant que *“quan es van prioritzar ni les associacions ni la societat civil en general vam tenir gaire veu, ni en el PAM ni en el Pressupost”.* Aquest fet queda ratificat pel Consell de Ciutat el qual afirmava en el seu Dictamen que en el PAM *“no queda clar quins criteris es fan servir a l'hora de determinar quines mesures són estratègiques”.* Finalment, els entrevistats manifesten que les successives crisis de govern esmentades van afectar negativament a la dinàmica d'interacció amb l'entorn ja que feien que el govern es tanqués en ell mateix. Un dels entrevistats ho exemplificava afirmant que *“a mesura que es van anar produint crisis que van desgastar al Govern, veiem com tendia a blindar-se i ser menys permeable”.*

En quart lloc, a nivell discursiu el govern continua incidint en la lògica d'impulsar un relat construït exclusivament des del propi govern que no s'imposarà a nivell públic. Tal i com succeïa en les etapes anteriors, el govern feia esforços per renovar el seu discurs i marcar un perfil propi, però aquests esforços no aconseguien aturar el seu

desgast. Diversos factors són destacats per part dels entrevistats com a elements clau que expliquen que aquest relat no s'acabés d'imposar com a marc central de pensament. En aquest sentit, els entrevistats reconeixen que el *“discurs de proximitat no aconseguia il·lusionar a la ciutadania”*, que la *“credibilitat i lideratge del govern era posat constantment en entredit”* i que, a més, el govern municipal es veia *“desgastat per l'activitat d'altres nivells de govern”*.

Finalment, i degut a la rellevància que van tenir en el mandat, es vol entrar a comentar el rol del govern en l'impuls de dues de les iniciatives més emblemàtiques del mandat: la candidatura als JJOO d'Hivern i la consulta de la Diagonal. En els dos casos estem davant de mesures que s'intenten impulsar donant una imatge de líder polític de xarxes, però que acaben presentant desequilibris en les tres dimensions d'anàlisi (vertical, horitzontal i discursiva).

Pel que fa a la Candidatura dels JJOO d'Hivern per al 2020 l'anunci s'efectua el 12 de gener de 2010. Destaca el fet que un anunci tant significatiu no estigués inclòs ni els programes electorals dels socis de Govern, ni a l'Acord de Govern, ni en el PAM. De fet es pot considerar com a una decisió jeràrquica per part d'Alcaldia que, tot i no crear rebuig, va tenir problemes en la seva acollida. Aquests problemes, es derivaven del fet que l'anunci evoqués a l'època de grans esdeveniments, a la dificultat d'associar una ciutat de clima mediterrani com Barcelona amb uns JJOO d'Hivern (dimensió discursiva); i del fet que el govern no s'hagués assegurat suports de l'entorn que assegurassin una aliança a favor d'aquesta iniciativa (dimensió horitzontal). Aquesta acollida freda es manifesta en els posicionaments distants de diferents actors clau davant l'anunci de l'Alcalde de presentar la candidatura com és el cas del govern central, l'autonòmic, la resta de partits del Consistori o les associacions veïnals. Per exemple, la FAVB va afirmar en relació a l'anunci que el model de grans esdeveniments *“ha tocat sostre i que ha generat també importants problemes a determinades àrees de la Ciutat”*.

La Diagonal va ser, sens dubte, el projecte que va marcar mediàticament l'agenda del mandat. No obstant, i de forma paradoxal, és un exemple d'una iniciativa que tampoc consta en els processos de planificació del mandat. És, a més, un projecte que més enllà de l'efecte NIMBY (Not In My Back Yard) de mobilització de la gent que es sentia

potencialment perjudicada per la reforma, presenta mancances, en les tres dimensions d'anàlisi d'aquesta tesi. Des de la vessant vertical, alguns dels entrevistats destacaven la manca de lideratge municipal a l'hora d'assentar les bases del procés participatiu: *el Govern va haver de cedir a les pressions de l'oposició i incloure la consulta ciutadana, i sobretot, l'opció C (de no reforma).*" Des del punt de vista horitzontal, el procés participatiu de la Diagonal es situa en un plànol similar al del PAM, ja que va ser vist en part com un procés comunicació política. En aquest sentit durant les entrevistes es comentava, *"la Diagonal no va ser percebuda com un debat seriós sobre mobilitat. Les dues opcions de reforma eren molt similars i semblaven respondre a uns criteris prefixats per l'Ajuntament. Per a molts ciutadans la consulta era percebuda com un projecte ja decidit que volia utilitzar la participació com a via de legitimació".* Finalment, des del punt de vista discursiu, el projecte tampoc es va integrar dins de l'imaginari col·lectiu per raons tant vinculades a les pròpies propostes de reforma que significaven un canvi radical en el model de mobilitat de la principal avinguda de la Ciutat, com per raons vinculades al context de crisi i de desgast del govern. Un dels membres del govern reconeixia que *"la reforma de la Diagonal va acabar essent el gran projecte del mandat, però no quadrava amb el context de crisi econòmica ja que la gent va percebre que era una despesa innecessària".*

## El tancament del mandat i l'obertura del nou període electoral del mandat 2007-2011: de la consulta de la Diagonal a les eleccions (maig 2010-maig 2011)

Una vegada celebrada la consulta de la Diagonal s'inicia la darrera etapa del mandat caracteritzada per un llarg període pre-electoral en un context de desgast del govern. Aquest desgast es va fer palès en una enquesta publicada<sup>13</sup> que mostrava un escenari electoral en el qual el primer partit de l'oposició (CIU) superava el PSC per una àmplia majoria.

### Impuls del projecte de govern

Aquesta situació de desgast provocarà que l'equip de govern intenti projectar públicament una redefinició del projecte de govern. Trobem, doncs, com al final del mandat sembla tornar-se a obrir l'agenda de govern. Tot i això, aquesta redefinició afectarà només de forma parcial el rumb de la maquinària municipal i no tindrà la incidència esperada a nivell discursiu.

Una de les manifestacions més evidents de l'intent de projectar una redefinició del rumb del govern la trobem en les pròpies paraules de l'Alcalde després de la consulta de la Diagonal, quan va anunciar de forma unilateral que es procediria a "*reorientar estratègies*" i que es produirien "*canvis en el Govern de la Ciutat*". A nivell de "*reorientació de les estratègies*" un dels missatges més clars va ser l'aprovació (juny 2010) d'un Pla d'Austeritat. Aquest Pla condicionava el pressupost de 2011 i anunciava un estalvi de més de 650 milions d'euros en dos anys. El Pla es centrava fonamentalment en l'eliminació de "*despeses no prioritàries*", en gran part vinculades a l'estalvi en despeses de funcionament, i "*l'ajornament d'obres*" com a mínim fins l'any 2012. Pel que respecta als "*canvis en el Govern de la Ciutat*" destaca la destitució del 1r Tinent d'Alcalde i l'ascens a la primera Tinença d'Alcaldia del responsable de Promoció Econòmica, fet que volia visualitzar el pes específic d'aquest àmbit. També destaquen, tot i que més a nivell simbòlic que d'impacte pressupostari, la desaparició de les regidories de Nous Usos del Temps i Participació Ciutadana i l'amortització de la meitat de les places de comissionat de l'Alcaldia.

---

13 Veure l'enquest de Noxa Consulting per a la La Vanguardia (<http://www.lavanguardia.mobi/slowdevice/noticia/53936073541/index.html>)



No obstant, tot i el replantejament anunciat públicament per l'Alcalde, aquesta etapa final del mandat es va caracteritzar per un manteniment d'activitat en la gestió municipal. L'Ajuntament va continuar invertint un total de 632,19 milions l'any 2010 i 419,07 l'any 2011, el 44,5% de la inversió del període 2008-2011<sup>14</sup>. Així mateix, el propi Pla d'Austeritat acabat d'esmentar només implicava un estalvi de 26,5 milions al 2010, deixant quasi tot l'impacte (632,5 milions d'euros) per a l'exercici següent (en el qual es produïrien unes eleccions al mes de maig). A més, veiem com en la presentació del balanç del Pla d'Actuació Municipal (març de 2011) l'Alcalde va anunciar que s'havia acomplert el 91% dels compromisos adquirits i que, al llarg del mandat, s'havia invertit un total de 3.274 milions d'euros.

El manteniment de l'activitat pot explicar-se entre altres factors perquè el discurs de fons del govern continuava sent favorable a la inversió pública, perquè les finances municipals ho permetien i també per les pròpies dificultats de readaptar agendes al final del mandat. Un dels responsables del govern destacava en aquesta línia que *“la vocació de l'equip polític va ser més la de tancar molts dels temes que encara teníem pendents més que reconfigurar agendes”*. Un altre membre del govern afirmava fent referència a la remodelació de l'equip de govern que *“el fet que aquesta crisi de govern es produís a final del mandat, feia que els regidors que havien estat afectats per la remodelació del govern difícilment poguessin redefinir agendes sinó que bàsicament es van encarregar de prioritzar i intentar tancar temes”*.

Per tant, trobem com la reorientació anunciada per l'Alcalde s'ha d'interpretar més aviat des del punt de vista discursiu. El Pla d'Austeritat i l'anunci de reorientació del rumb van significar un altre intent per part del Govern de connectar amb la ciutadania i generar significat compartit. Tot i això, aquest intent de reorientació a nivell discursiu no van acabar d'incidir en l'imaginari col·lectiu, fins i tot entre una part dels membres del mateix partit de l'Alcalde. De fet, les males previsions electorals i el qüestionament de la gestió de l'Alcalde va provocar que s'obris un llarg període pre-electoral basat en el debat sobre la idoneïtat de buscar un candidat alternatiu a l'Alcaldia. Finalment, al gener de 2011 l'exconsellera de Justícia de la Generalitat, Montserrat Tura, va anunciar la seva candidatura forçant la celebració d'unes primàries per a l'elecció del candidat

---

<sup>14</sup> Aquestes dades que apareixen a les memòries municipals fan referència a la Inversió Neta

del PSC a l'Alcaldia. Aquestes primàries van acabar donant la victòria a Jordi Hereu per tal de tornar a encapçalar la candidatura del PSC a l'Ajuntament.

Aquesta etapa caracteritzada per un intens procés pre-electoral va desembocar en la celebració de les eleccions del 22 de maig de 2012. Aquestes eleccions van obrir un nou mandat en el qual, per primera vegada en 32 anys, es va produir un relleu en el Govern amb la pressa de possessió com a Alcalde del cap de llista per CIU, Xavier Trias, l'1 de juliol de 2011.

### Rol de l'equip de govern

En aquesta darrera etapa el govern projecta en menor mesura un rol de líder polític de xarxes i, en canvi, pretén transmetre un perfil de govern més tradicional caracteritzat pel lideratge de l'Alcalde. Malgrat això, a nivell intern veurem com continuaran les dinàmiques d'interacció descentralitzada pròpies d'un govern més relacional. A més, com a novetat, l'inici de l'etapa pre-electoral provoca que els electes compaginin tasques de govern amb tasques vinculades al procés electoral, provocant que en alguns casos augmenti el nivell d'autodirecció de la maquinària municipal, reduint el lideratge jeràrquic per part de l'equip electe.

Tal i com s'ha vist, un any abans de les eleccions s'estava posant en qüestió la capacitat de lideratge del Govern. El Govern era conscient d'aquest fet i per contrarestar-ho va prendre mesures des de l'òptica vertical orientades a transmetre una imatge d'Alcalde amb poder: és en aquest sentit que s'entén l'anunci de l'Alcalde de canvi de rumb. Per fer-ho, no es van iniciar grans processos d'interacció amb l'entorn, sinó que aquest redireccionament es va transmetre des d'una dinàmica més vinculada a l'elecció jeràrquica per part del Govern. Veiem, doncs, com en una situació de crisi i amb la necessitat d'actuar ràpidament el govern es va replegar en ell mateix. Aquesta dinàmica coincideix amb l'argument exposat a les entrevistes que afirmava que *"el govern, després de la Diagonal, va voler visualitzar un replegament sota el lideratge d'un Alcalde que li transmetia a la ciutadania que posava tots els recursos de l'Ajuntament a lluitar contra la crisi"*. En aquest mateix sentit, els entrevistats de la

societat civil destaquen que *“la proximitat electoral va provocar que hagués més tancament ja que va augmentar el pes de la maquinària dels Partits”*.

Aquesta interacció més limitada es plasma també en una participació escassa de la societat civil en l'avaluació del Pla d'Actuació Municipal. Tot i els avenços que comportava la publicació dels indicadors de seguiment del PAM, aquest exercici encara pot ser considerat com a parcial si es té en compte que era fruit d'una autoavaluació realitzada per l'Ajuntament. Per tant, mentre que a l'inici del mandat sí que sembla ser un tema acceptat el fet de tenir en compte la importància simbòlica de la interacció amb l'entorn en la configuració de l'agenda de govern, en el tram final trobem un menor pes de la societat civil en la seva avaluació. Un dels entrevistats parlava d'aquest fet afirmant que *“la presentació que es va fer sobre el balanç del PAM va ser el resultat d'un procés d'autocertificació. L'Ajuntament era l'encarregat de triar indicadors, modificar-los i dir si s'havien complert o no. La societat civil era informada però no era un agent actiu en aquest procés”*.

D'altra banda, tot i aquesta projecció pública de la dimensió vertical del govern, en aquesta etapa trobem com a nivell intern l'equip directiu de l'Ajuntament no va veure gaire afectades les seves dinàmiques de funcionament. La reorientació discursiva no va comportar una reconfiguració de fons del model relacional entre els diferents àmbits decisionals i de gestió de l'Ajuntament. Un dels directius del govern destacava a l'entrevista que, tot i el Pla d'Austeritat de final del mandat, la *“pràctica de la maquinària municipal va continuar el seu funcionament habitual. L'aturada de projectes i el discurs de prioritització, que afectava sobretot al 2011, no va incidir en la dinàmica interna de govern de l'Ajuntament. La nova situació no va implicar ni grans canvis en el funcionament del govern, ni l'establiment de processos específics de funcionament, sinó una readaptació sense cap canvi brusca”*.

En canvi, la creixent dinàmica pre-electoral sí que va afectar al rol exercit pels responsables polítics electes del govern. Les entrevistes realitzades posen de manifest com l'agenda d'activitats i rol dels responsables polítics es van veure influenciats pel proper procés electoral ja que els líders polítics *“havien de compaginar la seva agenda de govern amb la agenda electoral”*, afectant en alguns casos a *“la seva capacitat de lideratge al capdavant de l'Ajuntament”*. Aquest fet es va veure especialment

accentuat a causa de les primàries. Un dels directius del govern ho exemplificava afirmant que, a partir de la preparació de les primàries, *“el Regidor tenia una agenda pròpia vinculada a les eleccions. Sens dubte va ser un dels mandats amb un període electoral més intens, fet que provocava que nosaltres (referint-se a l'equip gestor) assumíssim més pes en la maquinària municipal”*. Un altre dels entrevistats expressava que en la seva àrea *“des de l'equip gestor, més que la sensació de tancar temes, teníem la sensació que l'equip de govern desapareixia, sobretot a partir de les primàries”*.

Finalment, cal destacar que el nivell discursiu continuava estant molt projectat des del propi govern i que, a més, el govern va tenir dificultats per dotar-lo de coherència. El balanç del PAM mostra que el Govern havia decidit mantenir una lògica discursiva que defensava un programa de govern expansionista redactat inicialment amb una lògica pre-crisi. Aquest discurs podia entrar en col·lisió amb la reorientació de rumb anunciada per l'Alcalde. Un dels propis membres del Govern entrevistats ho reconeixia als manifestar que *“per una banda volíem mantenir el rumb però, per l'altra, no podíem donar la imatge de que aquí no passa res. En certa mesura vam ser erràtics i no vam ser capaços de transmetre la idea de que el Govern havia assumit el lideratge de la lluita contra la crisi”*.

Trobem, per tant, com al final del mandat el govern incidia en l'activitat discursiva intentant buscar un complex equilibri entre el manteniment del relat creat des de l'inici del mandat amb una readaptació fruit de l'important canvi en l'entorn que s'havia produït que pretenia projectar públicament el lideratge vertical per part de l'Alcalde. Però a més, observem com paral·lelament la maquinària municipal va continuar amb un important nivell d'activitat vinculat a la programació ja realitzada i a una dinàmica de funcionament autònom de les diferents àrees i sectors, que veien ara com en alguns casos disminuïa el nivell de lideratge polític exercit degut a la implicació de l'equip de govern en el procés electoral.

## **El pas al mandat 2011-2015 (inclou fins l'impuls central del programa de govern): del relleu en el Govern a les crisis de Can Vies i La Barceloneta (maig 2011-maig/agost de 2014)**

Les eleccions de 22 de maig de 2011 obren un nou cicle a l'Ajuntament de Barcelona amb un relleu de color polític al capdavant del Govern. Tal i com succeïa en el període anterior els resultats electorals condueixen cap a la formació d'un govern en minoria. Concretament, els resultats electorals mostren com el PSC continua amb el seu descens en el suport popular i com CIU, que passa a ser el primer partit amb 14 regidors, es queda lluny de la majoria absoluta. L'altre fet significatiu va ser el manteniment de l'abstenció (47%). Per tant, la nova etapa política continua mostrant el desgast del PSC, però també evidencia l'arribada al poder d'una alternativa de govern que compta amb un suport limitat i un nivell considerable d'abstenció.

### Impuls del projecte de govern

L'inici del mandat és similar al mandat anterior tot i que presenta algunes diferències que, en part, estan vinculades al fet de que prengui possessió un equip de govern nou. Estem davant d'un Govern que més enllà del primer nivell polític inicialment introdueix canvis moderats en l'estructura municipal, que trigarà en presentar una definició programàtica del projecte de govern i que a nivell de relat absorbeix molts dels elements del discurs de l'anterior govern. No estem, per tant, davant d'un canvi bruscat en l'impuls del projecte de govern, tot i que el nou govern impulsarà algunes mesures i discursos orientats a transmetre la imatge de canvi progressiu.

Una de les primeres decisions que es pren, igual que en el mandat anterior, es l'assignació de responsabilitats en el nou govern. Abans de ser investit, l'Alcalde anuncia una estructuració de l'equip de govern amb 5 Tinents d'Alcalde i una reducció del 20% dels càrrecs de confiança. A més, el nou govern no realitza un canvi bruscat en les estructures municipals, símptoma de la transició gradual d'un mandat a l'altre. En aquest sentit destaca, per exemple, el manteniment de 6 gerents que havien tingut responsabilitats gerencials o equivalents en el mandat anterior amb l'objectiu, tal i com indica un membre del govern, de *“disposar de gent que conegui el dia a dia i evitar que l'Ajuntament s'aturi”*.

Si passem a analitzar el procés formal de definició del projecte de govern veurem com estem davant d'un govern menys programàtic. En aquest sentit, trobem un pas lent del programa electoral a l'establiment públic d'unes prioritats de govern. Aquest fet es deu en certa mesura a que l'activitat inicial del nou equip de govern estava molt encaminada a conèixer primer la realitat del Consistori. Alguns dels entrevistats exemplificaven aquest fet afirmant que, com a govern, van dedicar els primers mesos *"a conèixer"* o que, abans de definir prioritats, era necessari fer *"un procés d'anàlisi del diferents àmbits d'actuació per decidir què es farà"*

El procés de definició de prioritats s'emmarca formalment en el procés d'elaboració del Programa d'Actuació Municipal. L'elaboració d'aquest document va seguir un procés similar al mandat anterior tot i que, en aquest cas, veiem com el Govern triga 9 mesos en presentar un primer esborrany per a la participació ciutadana (davant dels 4 mesos del mandat anterior) i com el procés de participació es va iniciar 10 mesos després de les eleccions (5 mesos en el mandat anterior). D'altra banda, tal i com succeïa en el mandat 07-11 el PAM no va estar disponible fins 17 mesos després de les eleccions, fet que reflexa novament la relativa centralitat d'aquest document en la gestió real del govern (malgrat seva importància simbòlica).

Tot i la demora en la definició programàtica, el govern Trias inicia durant els primers mesos del mandat una dinàmica paral·lela d'impuls de mesures de govern que són anunciades directament en els mitjans de comunicació. A falta d'una majoria estable, el nou Govern aposta per governar impulsant directament iniciatives i mesures que, en moltes ocasions, no requereixen votacions. Tal i com comenten les persones entrevistades, moltes d'aquestes mesures estan enfocades a impulsar *"una agenda de comunicació que vol donar resposta a la pressió que rep per tal de demostrar el canvi"*. El govern configura una agenda a partir d'aportacions parcials que van sorgint de les diferents àrees de govern i que són anunciades públicament. A nivell mediàtic destaca, per exemple, l'anunci d'apostar per la política social a partir d'un model de cooperació públic-privat, la supressió de la revista d'Informació Municipal com a mesura d'estalvi per destinar els seu pressupost (3 milions d'euros anuals) a polítiques socials o el fet de fer baixar les patrulles de la Guàrdia Urbana al metro.

Aquestes mesures amb fort impacte mediàtic impulsades pel govern, i que comencen a mostrar una certa reorientació del rumb municipal, s'estenen durant tota aquesta primera etapa fins a l'aprovació del PAM. Per citar només alguns exemples trobem en l'àmbit de la promoció econòmica la creació de la taula "Barcelona Creixement" orientada a establir propostes consensuades amb la societat civil per reactivar l'economia, l'eliminació de les polítiques actives d'ocupació per part de Barcelona Activa, la modificació d'alguns elements de la política de mobilitat de la Ciutat a través de la inauguració la xarxa ortogonal d'autobusos o la gratuïtat de l'Àrea Verda per a residents, la reobertura de projectes urbanístics com la reforma de la Plaça de les Glòries o la transformació de la Diagonal (amb menys pes del transport públic que a les propostes de l'anterior govern), o la centralització d'empreses municipals en BIMSA.

A nivell discursiu el govern municipal opta per un relat genèric que no suposa un trencament amb l'etapa anterior, tot i que va acompanyat constantment per la idea de "*canvi tranquil*". En aquest sentit, en el seu discurs d'investidura l'Alcalde fa una descripció inclusiva de si mateix, s'autodefineix com "*l'alcalde de les persones*" i situa com a prioritats aspectes presents en el relat del govern anterior el benestar de les persones, la sortida de la crisi i la proximitat. Aquest relat paraigües es veu completat amb certs matisos que s'evidencien en el marc de les entrevistes realitzades, com és el cas de la prioritat atorgada a "*fets identitaris com la llengua*" o la idea d'aconseguir un "*sector públic que no posi problemes*".

Finalment, cal destacar que a mesura que avança el mandat es produeixen una sèrie d'esdeveniments que refermen la idea de que Barcelona encara es troba en situació *d'impasse* pel que fa a l'impuls d'un projecte de govern per part del govern municipal. En aquest sentit, destaca el fort impacte de la crisi derivada del desallotjament de Can Vies i les queixes veïnals al barri de La Barceloneta per l'impacte del turisme. En el primer cas, durant els primers mesos de 2014 l'Ajuntament va decidir desallotjar un centre social ocupat al Districte de Sants. Aquesta acció va acabar generant greus protestes veïnals que van transcendir el propi desallotjament, evidenciant clars símptomes de qüestionament al model de Ciutat<sup>15</sup>. En el segon cas, durant l'estiu de 2014 les mobilitzacions dels veïns de La Barceloneta contra la proliferació

---

15 [http://www.eldiario.es/catalunyaplural/opinions/Can-Vies-crisi-model-Barcelona\\_6\\_265333475.html](http://www.eldiario.es/catalunyaplural/opinions/Can-Vies-crisi-model-Barcelona_6_265333475.html)

d'apartaments turístics al barri van generar gran ressò mediàtic i un qüestionament al model turístic de la ciutat impulsat durant els darrers anys<sup>16</sup>.

Així mateix, les recents enquestes electorals, que pronostiquen una davallada del partits tradicionals a l'Ajuntament i la irrupció de noves forces polítiques, corroboren l'aparició d'una major diversitat de relats que competeixen entre si en un context sense clares majories per governar la Ciutat<sup>17</sup>.

### Rol de l'equip de govern

El rol de l'equip de govern en aquesta etapa segueix patrons similars al mandat anterior, amb l'afegit de la dificultat del nou equip de govern d'assentar-se al capdavant de la maquinària municipal en una situació de minoria. Pel que fa a la configuració inicial del govern, tal i com succeïa en el mandat anterior, segueix una lògica restringida propera al rol de govern tradicional, en la qual segons paraules d'una de les persones entrevistades *"intervé un nucli petit de l'equip de govern"*. Així mateix, i també seguint la mateixa pauta del mandat anterior, una vegada definit l'organigrama macro s'obre un procés intern més participat i relacional de tancament dels segons nivells directius. En aquest cas, el procés de relleu era delicat ja que molts dels segons nivells podien ser vistos com a propers al govern anterior i es podia pensar que el nou equip de govern seguiria una pauta transversal de realització de relleus en aquest nivell de govern. No obstant, igual que en el mandat anterior, el procés de designació dels segons nivells es va caracteritzar per un ampli ventall de casuístiques que mostren el dinamisme del model de govern de l'Ajuntament.

Pel que fa a la definició del projecte de govern a través del PAM, i seguint també la mateixa dinàmica del mandat anterior, aquesta activitat es gestiona formalment seguint una lògica de govern líder polític de xarxes, tot i que a la pràctica també presentarà limitacions. El PAM 12-15 torna ser un document amb mesures genèriques i que no associa projectes a recursos. A més, tampoc preveu mecanismes de participació de la societat civil en la seva fiscalització. Segueix essent, per tant, un document molt encaminat a la comunicació política. En aquest sentit, els entrevistats

---

16 <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/vecinos-barceloneta-protestan-contra-turismo-borrachera-3460455>

17 <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/barometro-municipal-barcelona-gesop-3406303>



provinents de la societat civil reclamen un aprofundiment qualitatiu en el debat al voltant de les prioritats de govern<sup>18</sup>. Concretament, argumenten que el PAM 12-15 és un document “inconcret” fruit d’una participació ciutadana de baix nivell en el qual “es tracta simplement de prioritzar unes proporcions genèriques”.

A nivell intern el procés de definició de les prioritats de govern continua seguint una lògica descentralitzada i de caire relacional. En aquest sentit, membres del govern indiquen que cada regidoria té “llibertat per endegar les seves dinàmiques de definició de prioritats”. Tot i això, aquest procés novament és molt variable entre les diferents arenes de govern, trobant alguns casos regidors que marquen l’agenda i d’altres que obren processos més amplis d’interacció.

En canvi, la principal diferència respecte al mandat anterior la trobem en la major dificultat per part del nou equip a l’hora de començar a dirigir l’Ajuntament. L’assentament del nou equip mostra com les transicions entre mandats, si impliquen canvis profunds del govern, dificulten la posada en marxa d’un nou engranatge tant per la presa de decisions, com per a l’establiment de pautes relacionals amb l’entorn. En aquest sentit, un membre de l’equip de direcció afirma que “tot i les crítiques que es feien des de l’oposició durant el mandat anterior, moltes coses continuen igual simplement perquè la factibilitat tècnica no permet la reorientació ràpida en alguns casos. Un dels exemples clars en aquest sentit és la dificultat per modificar els temes vinculats amb la regulació comercial”.

Aquest fet està molt vinculat amb la dificultat de conèixer en detall el funcionament de l’estructura municipal. Durant les entrevistes es va comentar que els nous responsables polítics van requerir en molts casos de temps per tal “d’interioritzar l’estructura municipal i conèixer la feina feta pels segons nivells directius”. En aquest sentit, s’ha destacat que el primer any va servir per clarificar responsabilitats, tal i com resumia un entrevistat a l’afirmar que “som un govern nou, que ha fet una reorganització respecte a l’organigrama anterior i, per tant, durant els primers mesos (en referència aproximadament al primer any de mandat) hem hagut, fins i tot, de delimitar les fronteres entre sectors”.

---

<sup>18</sup> L’Ajuntament de Barcelona presentava un balanç del procés de participació en el qual afirmava que havien fet contribucions al PAM uns 26.000 ciutadants.

A més, el relleu en el Govern va comportar durant els primers mesos un procés d'adaptació entre les persones que ocupaven noves responsabilitats i els que continuaven respecte al mandat anterior amb una necessitat més accentuada de generar climes de confiança. En un model de govern en el qual es produeix una dinàmica general de complementarietat de rols entre polítics i gestors, el fet d'haver de reconstruir la confiança entre aquests dos perfils implica que el nou Govern requereixi de més temps per tal d'assolir la seva màxima capacitat executiva. La generació d'aquesta situació d'impasse ha estat remarcada per l'equip directiu que afirmava que s'havia produït una disminució de la permeabilitat de l'equip polític. Un dels entrevistats resumia aquesta situació afirmant que *“durant l'inici d'aquest mandat sembla que entre l'equip polític i l'equip directiu s'ha generat una capa, ocupada per assessors o gent de confiança, que són els que sembla que estan decidint la nova estratègia. Des de l'equip de gestió la participació i la comunicació, de moment és més limitada”*.

Tots aquests elements que limiten la capacitat d'elecció jeràrquica i relacional del govern també es veuran acompanyats per la situació en minoria del Govern, l'existència de dinàmiques heretades i el context de crisi econòmica. Les limitacions inicials del govern van ser destacades pel propi Alcalde quan, per exemple, durant el discurs de balanç del primer any de Govern reconeixia que el govern estava en un moment de *“planificar”* i *“pactar i decidir, encara que no prenguem totes les decisions que voldríem”*. Aquest mateix fet era criticat per l'oposició la qual, en el marc de l'aprovació del PAM, va voler transmetre una imatge d'inoperativitat del govern. En aquesta línia, per exemple, el líder del PSC afirmava que el nou govern es caracteritzava pel *“continuisme, “manca de projecte”* i demanava més lideratge a l'Alcalde.

En definitiva, estem davant d'un relleu que implica poques variacions en els mecanismes de govern, amb un equip de govern que mostra continuïtat a nivell discursiu, que presenta certes dificultats en el seu assentament tant a nivell vertical com horitzontal i que va configurant una agenda de govern de forma gradual amb impactes mediàtics escalonats.

## 4.4. Síntesi del capítol

### 4.4.1. Evolució del rol i de l'impuls del projecte de govern en l'etapa democràtica

	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
Etapa 1: Primers governs democràtics	<p style="text-align: center;">Èxit en l'impuls del projecte de govern</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Definició d'un projecte de govern:</b> Definició d'un projecte de govern vinculat a la idea de regenerar la ciutat.</li> <li>○ <b>Implementació de mesures clau:</b> Forta activitat per part del govern en l'impuls de mesures per pal·liar els dèficits heretats inicialment amb petites actuacions i després amb una major magnitud dels projectes.</li> <li>○ <b>Marc de suport al projecte i mesures del govern:</b> Marc de suport al projecte de govern basat en un consens antifranquista.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Evolució d'un perfil tecnocràtic-burocràtic cap a un rol de líder polític de xarxes</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Dimensió vertical</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creix el nivell competencial dels equips de govern.</li> <li>• Els polítics juguen un rol representatiu i executiu amb vocació transformadora en un context en el qual les decisions passen a estar basades en la legitimitat formal democràtica.</li> <li>• Etapa de lideratges carismàtics i reformes en la maquinària municipal (inici de la modernització en la línia de la NGP,...).</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió horitzontal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existeixen molts vincles amb la societat civil: molts dels governants venen de moviments civils antifranquistes.</li> <li>• S'inicia la descentralització política i administrativa.</li> <li>• S'inicia el desenvolupament dels òrgans de participació i interacció formal amb l'entorn.</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió discursiva</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Govern projecta un discurs d'unitat al voltant de la restauració democràtica i de que cal posar al dia la Ciutat i l'Ajuntament.</li> </ul> </li> </ul>
	<p><b>Resum</b></p> <p><i>Estem en una etapa de transformació de la ciutat en tots els àmbits i d'èxit en l'impuls del projecte de govern en la qual trobem: un projecte de govern vinculat a la idea de regenerar la ciutat; una forta activitat per part del govern en l'impuls de mesures orientades a pal·liar els dèficits de l'etapa franquista; així com un marc de suport al projecte de govern basat en un consens antifranquista. Aquest impuls del projecte de govern va acompanyat per una evolució del rol del govern municipal cap a líder polític de xarxes.</i></p>	

	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
Etapa 2: Governos de finals dels anys 80 i dels anys 90	<p style="text-align: center;">Èxit en l'impuls del projecte de govern inicialment i dificultats al final de l'etapa</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Definició d'un projecte de govern:</b> Es va definint un projecte de govern vinculat al "Model Barcelona" que comença a ser qüestionat al final de l'etapa.</li> <li>○ <b>Implementació de mesures clau:</b> Impuls de la gran transformació de la ciutat i de polítiques orientades a projectar el seu posicionament internacional com a ciutat de serveis, del coneixement, turística i d'oci,...</li> <li>○ <b>Marc de suport al projecte i mesures del govern:</b> Canvia el paradigma de ciutat amb suport ciutadà inicial i qüestionament posterior. En aquesta etapa es passa del paradigma de ciutat industrial a la ciutat olímpica i després a la ciutat globalitzada.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Inici de l'etapa amb un punt àlgid del rol de líder polític de xarxes i evolució cap a una indefinició del rol de l'equip de govern</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Dimensió vertical</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les estructures formals s'adeqüen a la lògica de la planificació i de facilitació de la presa de decisions per part dels polítics. Destaca el model gerencial amb el discurs de separació de rols polític / gestor.</li> <li>• S'implanten reformes per millora l'eficiència del funcionament municipal i es formen els directius públics en escoles d'alta direcció.</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió horitzontal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es consolida la descentralització i s'estenen els òrgans i processos formals de participació, però es comença a produir una separació entre elits polítiques i societat civil.</li> <li>• Es desenvolupa el model Barcelona de cooperació públic /privada.</li> <li>• Augmenta la planificació amb visió més amplia que el propi municipi (ex: Pla Estratègic Metropolità a finals dels 80s).</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió discursiva</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es produeix una diversitat de discursos fruit de les noves necessitats i problemàtiques urbanes.</li> <li>• Es va perdent el consens al voltant del relat projectat pel govern a mesura que Barcelona entra en la lògica de ciutat globalitzada.</li> </ul> </li> </ul>
	<p><b>Resum</b></p> <p><i>Destaca un moment inicial d'èxit en l'impuls d'un projecte de govern vinculat al Model Barcelona, en el qual es desenvolupen mesures de transformació de la ciutat. Aquesta etapa va acompanyada d'un rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal. A mesura que ens apropem al final de l'etapa l'impuls del projecte de govern començarà a presentar dificultats. Les mesures de govern i l'imaginari col·lectiu vinculat al Model Barcelona començaran a ser qüestionades. Aquestes dificultats es produeixen en un moment en el qual trobarem una pèrdua de capacitat del govern municipal per tal d'actuar com a líder polític de xarxes.</i></p>	







Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
<p data-bbox="150 277 730 315" style="border: 1px dashed black; padding: 2px; text-align: center;"><b>Fracàs progressiu en l'impuls del projecte de govern</b></p> <p data-bbox="416 327 472 383" style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="124 376 767 465">○ <b>Definició d'un projecte de govern:</b> Es consolida la fatiga Model BCN i es constata la dificultat per trobar alternatives que siguin àmpliament acceptades.</li> <li data-bbox="124 533 767 678">○ <b>Implementació de mesures clau:</b> Govern actiu en la implementació de mesures però que pateix importants fracassos en algunes iniciatives emblemàtiques (Fòrum 2004, Diagonal, problemes persistents de segregació urbana, model turístic,...).</li> <li data-bbox="124 741 767 857">○ <b>Marc de suport al projecte i mesures del govern:</b> Es trenca el relat de ciutat i apareix una diversitat de discursos que generen un dilema entre la Ciutat reconeguda internacionalment i la Ciutat dels barris i la vida quotidiana.</li> </ul>	<p data-bbox="788 253 1528 342" style="border: 1px dashed black; padding: 2px;"><b>Indefinició del rol del govern: equip de govern que pretén actuar com a líder polític de xarxes, però que sovint acaba actuant combinant elements de govern tradicional i de govern tecnocràtic/executiu</b></p> <p data-bbox="1086 342 1142 398" style="text-align: center;">↓</p> <p data-bbox="788 371 986 400"><b>Dimensió vertical</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="815 405 1528 488">• Manteniment de les estructures formals per a la presa decisions basades en el model gerencial (el model gerencial acaba creant una dinàmica de negociació entre polítics i gestors).</li> <li data-bbox="815 495 1528 551">• Disminueix capacitat de decisió dels polítics per la major complexitat dels temes a abordar.</li> <li data-bbox="815 557 1528 613">• S'obre el debat sobre les competències municipals (exemplificat en la reforma de la regulació sobre administració local).</li> <li data-bbox="815 620 1528 676">• Crisi dels processos de decisió tradicionals basats en la legitimitat formal democràtica (eleccions).</li> </ul> <p data-bbox="788 703 1027 732"><b>Dimensió horitzontal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="815 736 1528 819">• Continua la planificació amb visió més àmplia que el territori propi però s'estanca qualitativament amb un pes central d'instruments tradicionals com el PAM (que presenten limitacions).</li> <li data-bbox="815 826 1528 882">• Crisi de la participació tradicional: fatiga en alguns òrgans i processos de participació ciutadana.</li> <li data-bbox="815 889 1528 945">• Les noves formes d'interacció encara són incipients: Open Government, consulta ciutadana,...</li> <li data-bbox="815 952 1528 1008">• Crisi de la cooperació públic-privada (plasmada per exemple en les crítiques al Fòrum 2004).</li> <li data-bbox="815 1014 1528 1070">• Coalició ciutadana trencada: major separació entre elits polítiques i ciutadania.</li> </ul> <p data-bbox="788 1097 1015 1126"><b>Dimensió discursiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="815 1131 1528 1214">• Dificultat dels governs municipals de generar nou discurs: primer al voltant de grans esdeveniments, després a través de discursos com el de la proximitat o el de la Ciutat de les persones.</li> </ul>
<p data-bbox="778 1218 852 1247"><b>Resum</b></p> <p data-bbox="113 1247 1522 1393"><i>Tot i que la imatge exterior de Barcelona i la seva dimensió i projecció internacional continuen assolint un posicionament sense precedents, el grau d'identificació dels ciutadans amb el projecte de Ciutat va disminuint al mateix temps que la Ciutat s'insereix en el circuit de les Ciutats globals. Aquest consens a nivell de projecte de Ciutat, que durant l'etapa dels primers ajuntaments va ajudar a superar els dèficits formals de governabilitat, actualment sembla haver desaparegut. Aquest fet va associat amb un nivell baix d'innovació d'un govern que, tot i que intentarà projectar una imatge de líder polític de xarxes, presentarà símptomes d'indefinió pel que respecta al seu rol.</i></p>	

#### 4.4.2. Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern al llarg del cicle del mandat

##### Eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn a l'Ajuntament de Barcelona

	Eines i pràctiques de Govern	Efectes sobre el lideratge vertical i la interacció amb l'entorn de l'Ajuntament
<b>Organització de l'Ajuntament de Barcelona</b>	<b>Organització interna</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Ajuntament s'organitza en base a tres arenes principals: 1) l'Arena central, 2) l'Arena polític-executiva de caire temàtic (Sectors), 3) l'Arena polític-executiva de caire territorial (Districtes).</li> <li>• Aquestes arenes es configuren com una xarxa amb diferents centres de poder que tenen capacitat d'iniciativa política i de gestió estratègica de la maquinària municipal. Polítics i gestors es veuen immersos en múltiples arenes d'actuació i en una complexa dinàmica de relacions de poder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El model organitzatiu de l'Ajuntament condueix a que els processos de presa de decisions i d'impuls d'iniciatives polítiques es vegin condicionats tant per dinàmiques de funcionament jeràrquic del Govern, com per la interacció de diversos actors que actuen en esferes de poder descentralitzades i considerablement autònomes.</li> <li>• Estem, per tant, davant d'una estructura organitzativa que busca a nivell intern la complementarietat entre dinàmiques verticals i horitzontals en la gestió del procés de govern.</li> </ul>
	<b>Interacció amb l'entorn</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Totes aquestes arenes d'actuació compten amb un ampli ventall d'instruments i processos de relació amb l'entorn i participació ciutadana que les influencien.</li> <li>• Aquests instruments i processos, que van ser pioners en el panorama municipal espanyol, es troben actualment en fase de revisió degut a diferents símptomes de fatiga (com l'extens catàleg d'instruments, el fet que sigui vist com un model bàsicament consultiu amb uns efectes limitats de la participació, o que no s'hagi resolt el debat latent sobre els límits de la participació associativa).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivell de relació amb l'entorn estem davant d'una estructura que, tot i la seva extensió pel que fa a òrgans i mecanismes formals, presenta limitacions a l'hora de canalitzar la interacció externa de l'Ajuntament.</li> <li>• Estem davant d'una estructura de participació que propicia la interacció horitzontal però atorgant-li principalment una funció consultiva.</li> </ul>
<b>Eines clau de gestió estratègica del procés de govern a l'Ajuntament de Barcelona</b>	<p>Es destaquen les següents eines per la seva rellevància, transcendència pública i capacitat de marcar la dinàmica de funcionament del mandat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pla d'Actuació Municipal:</b> S'ubica a la cúspide del sistema de planificació política per part de cada govern municipal. És considerat com el document formal de compromís públic del govern amb la ciutadania però presenta limitacions per tal d'incidir realment en l'operativa del govern municipal. Preveu la participació ciutadana en la seva elaboració</li> <li>• <b>Pla d'Inversions i Pressupostos municipals:</b> Són els instruments centrals de planificació econòmica de l'Ajuntament. L'elaboració d'aquestes dues eines presenta una dinàmica més restringida ja que són fruit d'una escassa negociació formal amb l'entorn extern.</li> <li>• <b>Plans Sectorials i Programes:</b> Atorguen als processos de planificació política unes dinàmiques que escapen de la lògica temporal dels mandats. A més, els Plans i Programes sectorials són eines que han tendit a basar-se en la lògica de la concertació interna-externa durant el seu procés d'elaboració.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'elaboració del document de grans declaracions d'intencions del mandat –PAM- busca un equilibri a nivell formal entre el lideratge del govern i la interacció amb l'entorn. Cal tenir en compte que aquest document de declaracions d'intencions acaba tenint una incidència limitada en la gestió del procés de govern.</li> <li>• Es canvi, mentre que el PAM és fruit d'un procés de participació més o menys criticat, el Pla d'Inversions i els Pressupostos Municipals són fruit d'una escassa negociació formal amb l'entorn extern.</li> <li>• Per tant, trobem com a l'hora de definir les eines clau que marquen les prioritats de despesa el govern municipal presenta mecanismes més tradicionals pel que fa la interacció amb l'entorn.</li> <li>• Finalment, eines com els Plans Sectorials, sobretot si són fruit de processos de concertació interna-externa, es poden configurar com a potents mecanismes de creació de significat col·lectiu al ser capaces d'establir unes bases compartides sobre la definició dels problemes a abordar i la recerca de solucions.</li> </ul>

**Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern: mandat 2007-11 i traspàs al mandat 2011-15**

	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
<b>Presa de possessió 07-11: De les eleccions a l'Acord de Govern</b>	<p><b>El Govern presenta dificultats en l'assentament i impuls inicial del projecte de govern a través de l'Acord de Govern</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• El mandat s'inicia amb l'important repte d'impulsar canvis pel que fa al projecte de govern i, per fer-ho, el Govern inicia la definició del projecte de govern a través de l'Acord de Govern</li> <li>• No obstant, el Govern tindrà dificultats a l'hora de concretar transmetre i impulsar públicament aquest Acord: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La situació en minoria en el Plenari Municipal portarà al govern a transmetre una sensació de debilitat i a posicionar-se a la defensiva a nivell discursiu.</li> <li>○ Aquesta situació en minoria dificultarà l'impuls de mesures clau al llarg del mandat.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>El Govern es caracteritza per adoptar dinàmiques restringides pròpies del rol d'un Govern Tradicional (tot i les seva situació de minoria en el Plenari Municipal)</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Acord de Govern i l'estructura inicial es decideix de forma restringida i jeràrquica per part dels equips de direcció de les forces polítiques que constituïran el Govern.</li> <li>• L'equip directiu no electe es troba en situació d'interinitat, sense una direcció política clara i amb una lògica d'actuació autònoma.</li> <li>• Trobem unes pautes d'interacció amb l'entorn limitades i un relat de govern generat per part d'un nucli restringit del Govern.</li> <li>• Per tant, tot i les limitacions jeràrquiques expressades el govern pretén impulsar inicialment el projecte de govern des d'un nucli decisor restringit i sense buscar aliances amb l'entorn.</li> </ul>
<b>Concreció i projecció programa inicial 07-11: De l'Acord de Govern al PAM</b>	<p><b>En aquesta etapa el govern presenta dificultats a l'hora de passar d'un Acord de Govern a la concreció del nou projecte de govern</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pròpia activitat heretada alenteix la capacitat del Govern de materialitzar un nou projecte de govern.</li> <li>• S'evidencien mancances en les eines i dinàmiques per definir el projecte de govern. El PAM és un document molt enfocat a grans declaracions d'intencions. A més, dins de cada territori i cada àrea es produeix una dinàmica pròpia que tendeix cap a fragmentació del projecte de govern.</li> <li>• Tot i que el govern es mostra actiu en l'impuls d'un nou discurs de govern es manté la sensació de govern feble i a la defensiva.</li> </ul>	<p><b>L'activitat heretada s'aborda des del rol tecnocràtic-executiu, mentre que el nou projecte de govern es pretén impulsar transmetent la imatge de líder polític de xarxes (amb importants dificultats que faran que no acabi adoptant aquest rol)</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquestes dificultats venen donades per: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La complexitat de definir un programa de govern aglutinador a causa dels problemes en la dimensió vertical (fragmentació i parcel·lació de l'equip de govern,...) i horitzontal (limitacions dels processos d'agenda setting, esgotament del PAM,...).</li> <li>○ La incapacitat de projectar externament un nou discurs/relat que ha estat generat exclusivament des del govern.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Impuls central programa de govern 07-11: Del PAM a la consulta de la Diagonal</b>	<p><b>Es referma la dificultat del govern a l'hora de concretar el projecte de govern, d'impulsar mesures clau (com la reforma de la Diagonal), i d'establir un marc de pensament col·lectiu a favor del discurs del govern</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corroborant la tendència a la dispersió del projecte de govern, destaca que el Govern decidís identificar mesures prioritàries.</li> <li>• La lògica de funcionament normal del govern es veu afectada per diferents crisis de govern. El Govern busca impulsar sense èxit mesures d'impacte que no es trobaven en els principals documents programàtics (consulta de la Diagonal i candidatura als JJ.OO d'Hivern).</li> <li>• L'equip de govern reforça el nivell discursiu apostant pel relat social i la intervenció pública, però aquests esforços no aconseguen aturar el seu desgast.</li> </ul>	<p><b>El govern continua projectant formalment un rol proper al de líder polític de xarxes. No obstant, la praxis del govern mostra novament que el govern tindrà dificultats per desenvolupar aquest rol</b></p>  <p>En aquest cas les dificultats es deriven de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les limitacions d'eines com el PAM a l'hora de teixir una xarxa d'actors que avanci cap a objectius compartits.</li> <li>• La fragmentació a nivell intern de l'Ajuntament que provoca que el rol del govern s'acabi aproximant més a un govern relacional amb una agenda de prioritats poc pre-establerta.</li> <li>• El manteniment de pautes d'interrelació amb l'entorn properes al govern tradicional.</li> <li>• La dificultat d'impulsar un relat construït exclusivament des del govern (seguin la lògica del rol tradicional).</li> </ul>

		Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
<b>Tancament del mandat 2007-2011:</b> <i>De la consulta de la Diagonal a les eleccions</i>	<p><b>El Govern intenta redefinir el projecte de govern amb una incidència escassa en el rumb de la maquinària municipal i en el suport públic</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estem davant d'un govern amb problemes en l'impuls del projecte de govern tant pel que fa a la seva definició, com implementació i projecció pública: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El govern municipal no havia aconseguit assentar el projecte inicial de govern i va manifestar públicament la seva redefinició.</li> <li>○ No obstant, aquesta voluntat de redefinició va acompanyada per un manteniment de l'activitat en la gestió municipal. El manteniment de l'activitat pot explicar-se perquè el discurs de fons del govern era favorable a la inversió pública, perquè les finances municipals ho permetien, però també per les pròpies dificultats de readaptar agendes al final del mandat.</li> <li>○ Així mateix, aquesta reorientació no va acabar de incidir a nivell discursiu en l'imaginari col·lectiu: continua la percepció de final d'etapa i govern feble (fins i tot entre alguns membres del partit de l'Alcalde)</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>En aquesta etapa el govern pretén transmetre un perfil de govern més tradicional caracteritzat pel lideratge de l'Alcalde (sense poder acabar d'assumir aquest rol)</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En aquest tram final trobarem una incidència escassa de la societat civil en la redefinició del projecte de govern, així com en la seva avaluació final (el govern es replega en ell mateix).</li> <li>• Tot i això, a nivell intern veurem com continuaran les dinàmiques d'interacció descentralitzada i funcionament autònom de les diferents àrees i sectors pròpies d'un govern més relacional.</li> <li>• A més, com a novetat, l'inici de l'etapa pre-electoral provoca que els electes compaginin tasques de govern amb tasques vinculades al procés electoral, provocant que en alguns casos augmenti el nivell d'autodirecció de la maquinària municipal, reduint el lideratge jeràrquic per part de l'equip electe.</li> <li>• Finalment, veiem com el nivell discursiu continua estant elaborat i projectat des del propi govern, el qual va tenir dificultats per dotar-lo de coherència. El balanç del PAM mostra que el Govern havia decidit mantenir una lògica discursiva expansionista, fet que entra en col·lisió amb la reorientació de rumb anunciada per l'Alcalde.</li> </ul>	

		Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
<b>El mandat 2011-2015 (fins l'impuls central del programa de govern):</b> <i>Del relleu en el Govern a les crisis de Can Vies i La Barceloneta</i>	<p><b>El traspàs del mandat és similar al mandat anterior tot i que presenta dificultats afegides vinculades al fet de que prengui possessió un equip de govern nou</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estem davant d'un traspàs moderat entre mandats amb un manteniment de temes heretats i una definició gradual del nou projecte de govern (que continuarà presentant els mateixos problemes de fragmentació, etc). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Més enllà del primer nivell polític el nou govern introdueix canvis moderats en l'estructura municipal.</li> <li>○ El nou govern trigarà en presentar una definició programàtica del projecte de govern (que seguirà les mateixes pautes d'elaboració que en mandat anterior).</li> <li>○ Tot i la demora en la definició programàtica, durant els primers mesos del mandat s'observa una dinàmica paral·lela d'impuls de mesures de govern que són anunciades directament en els mitjans de comunicació.</li> <li>○ A nivell discursiu el govern municipal opta per un relat genèric que no suposa un trencament amb l'etapa anterior i que va acompanyat constantment per la idea de "canvi tranquil".</li> <li>○ No estem, per tant, davant d'un canvi bruscat en l'impuls del projecte de govern, que presentarà dificultats similars a les de l'inici del mandat anterior. No serà fins a partir de la segona meitat del mandat quan es començarà a identificar els trets característics del posicionament del nou govern (manteniment projectes de reforma urbanística, aposta pel concepte de Smart City,...) i apareixeran les principals crítiques (prioritats d'inversió, model turístic,...)</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Segueix patrons similars al mandat anterior, amb l'afegit de la dificultat jeràrquica del nou equip de govern d'assentar-se al capdavant de la maquinària municipal en una situació de minoria.</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estem davant d'un relleu que implica poques variacions en rol de govern, amb un equip de govern que mostra continuïtat a nivell discursiu i que presenta certes dificultats en el seu assentament tant a nivell vertical com horitzontal:</li> <li>• La configuració inicial del govern segueix una lògica restringida propera al rol de govern tradicional. Així mateix, i també seguint la mateixa pauta del mandat anterior, una vegada definit l'organigrama macro s'obre un procés intern més relacional de tancament dels segons nivells directius. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La definició del projecte de govern a través del PAM es gestiona formalment seguint una lògica de govern líder polític de xarxes, presentant les mateixes limitacions que en el mandat anterior. A nivell intern, la definició de les prioritats de govern continua seguint una lògica descentralitzada i de caire relacional.</li> <li>○ L'elaboració del discurs del mandat serà elaborada i projectada des d'un nucli restringit de govern.</li> <li>○ La principal diferència respecte al mandat anterior la trobem en la major dificultat del nou equip en assentar-se al capdavant de l'Ajuntament, tant per la presa de decisions, com per a l'establiment de pautes relacionals amb l'entorn fet que mostra la dificultat en la transició entre mandats.</li> </ul> </li> </ul>	

## 5. Estudi de cas: Bilbao

### 5.1. Introducció

---

El present capítol mostra els resultats de l'estudi de cas de Barcelona des d'un punt de vista descriptiu per tal de realitzar posteriorment una anàlisi comparativa amb el cas de Barcelona (capítol 6):

- A la primera secció es fa una anàlisi de l'evolució del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern a Bilbao durant l'etapa democràtica diferenciant entre 3 etapes: l'Ajuntament en transició (final dels 70 i anys 80); el Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90; i el Govern de Bilbao de principis del segle XXI..
- La segona secció presenta els principals trets de la dinàmica de govern a Bilbao durant el mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015. Aquest apartat resumeix les principals eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn de l'Ajuntament. A més, analitza de forma detallada el rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern durant les diferents etapes d'aquests dos mandats. El cicle de mandat analitzat és especialment rellevant en el cas de Bilbao per l'impacte que té la crisi econòmica espanyola a l'agenda municipal, però també perquè el mandat 2011-2015 és l'únic mandat en el qual el govern municipal obté majoria absoluta des de la recuperació democràtica.
- Finalment, la darrera secció presenta una síntesi del cas de Bilbao que servirà per realitzar l'anàlisi comparativa amb el cas de Barcelona.

Tal i com succeix amb el cas de Barcelona, també es vol fer palès que la selecció de la informació inclosa en l'estudi de cas de Bilbao parteix dels conceptes presentats al marc teòric i el guió del capítol metodològic.



## 5.2. Evolució del rol i de l'impuls del projecte de govern a Bilbao durant l'etapa democràtica

---

El municipi de Bilbao i la seva Àrea Metropolitana han experimentat una de les reconversions urbanes més importants del conjunt de l'Estat durant l'etapa democràtica (VVAA, 2004). Estem davant d'un municipi que inicia la recuperació democràtica en una profunda situació de crisi, però que a partir dels 90 i sobretot l'inici del s.XXI impulsa una important transformació deixant enrere un sector industrial en declivi.

En el cas de Bilbao les intervencions urbanístiques i les grans infraestructures, conjuntament amb una important campanya de màrqueting urbà orientada a reorientar la imatge de la Ciutat i la seva Àrea Metropolitana, han estat els pilars centrals de l'impuls del procés de transformació urbana. Aquest procés té la seva imatge més coneguda en el Museu Guggenheim (1997), que exemplifica l'efecte de l'arquitectura icònica com a motor de la reconversió física de la ciutat, però també com a pol de generació de nova activitat econòmica. Aquest model de transformació arriba al seu punt àlgid de reconeixement el 2010 quan se li lliura a la Ciutat de Bilbao el Premi Lee Kuan World City Prize, conegut com "el Nobel de les ciutats". No obstant això, alguns autors (Mas, 2010; Rodríguez, Vicario i Martínez, 2005; Iglesias, Martí-Costa, Subirats i Tomàs, 2011; Rodríguez, 2002) també han destacat limitacions comuns a altres ciutats que han aplicat el mateix model de transformació urbana relacionades amb el manteniment de pautes de segregació urbana, la capacitat limitada per atreure inversió privada o la pròpia viabilitat econòmica del model, especialment en moments de crisi.

El procés de transformació de Bilbao està relacionat amb una forta intervenció coordinada per part de diferents administracions públiques a través del finançament i lideratge del sector públic, per també amb una activitat de concertació amb una xarxa acotada d'actors del sector privat que tindran una participació clau en la definició del nou relat de ciutat. El govern local inicialment tindrà un paper limitat, però anirà guanyant pes en aquesta xarxa d'actors sobretot a partir de l'inici de l'etapa de l'alcalde Azkuna (1999). Aquest major pes del govern local es produeix, per tant, en el moment de major intensitat de transformació de Bilbao. A més, la transformació de

Bilbao està relacionada amb un rol de govern que combina les tres dimensions d'anàlisi: un lideratge públic amb un pes creixent del govern local; la interacció amb l'entorn (en aquest cas principalment amb una xarxa acotada publico-privada d'actors); i la generació d'un relat compartit de Ciutat basat en la transformació urbana que, com veurem a continuació, acabarà sent canalitzat través de la figura de l'Alcalde.

Aquest apartat repassa tres etapes vinculades al rol del govern de la Ciutat i la seva capacitat d'impulsar un projecte de govern de transformació urbana. Aquestes etapes recullen un moment inicial d'incapacitat d'abordar la situació de crisi de Bilbao durant l'inici de la democràcia, així com uns moments posteriors de generació i impuls progressiu del model de transformació urbana acabat d'exposar. Aquestes tres etapes són:

- 1) L'Ajuntament en transició: final dels 70 i anys 80
- 2) El Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90
- 3) El Govern de Bilbao de principis del segle XXI

### 5.2.1. L'Ajuntament en transició: final dels 70 i anys 80

---

#### Antecedents

Bilbao havia experimentat durant els anys 50 i 60 una important industrialització que va comportar un increment demogràfic i un augment de la immigració provinent d'altres zones d'Espanya (García, 1987; Arpal i Miniondo, 1978). Aquest creixement s'havia realitzat sense un suport econòmic directe per part del govern central i es fonamentava en la indústria pesada (Torres, 1995; Cenicacelaya, 2004). Bilbao havia doblat la seva població en 20 anys, superant els 400.000 habitants en els 70 i era un dels principals pols econòmics espanyols (Serrano, 2009).

Tot i això, els primers ajuntaments democràtics es van trobar amb una ciutat que ja havia començat a sentir els efectes d'una recessió econòmica a principis dels anys 70 (Martínez et al, 1995) i van heretar un espai urbà que havia experimentat un creixement desordenat amb greus problemes de contaminació, infrahabitatge i dotació d'equipaments. A més, en la dècada dels 70 també destacava un fort moviment veïnal reivindicatiu, essent l'exemple més conegut l'Associació de Famílies de Rekaldeberri que s'enfrontava obertament als últims governs predemocràtics (Asociación de Familias de Rekaldeberri, 2010). Per tant, Bilbao inicia la recuperació democràtica en una situació de crisi, amb profunds dèficits d'infraestructures, socials i urbans i amb una conflictivitat social creixent.

#### Context i impuls del projecte de govern

Les primeres eleccions (abril de 1979) donaran lloc a un mapa polític a Bilbao que es mantindrà al llarg dels 80. Aquest mapa es caracteritzarà per l'existència d'un partit nacionalista (PNB) que guanya les eleccions però sense majoria absoluta. Aquest mapa electoral presenta dues característiques que han acompanyat la política municipal bilbaïna durant gran part del període democràtic: la forta politització de l'escenari municipal i el fet que la negociació i la cultura del pacte sigui un requisit necessari per poder governar Bilbao.

Els primers governs es trobaran amb una difícil situació econòmica que s'agreujarà en els 80. Continua la desindustrialització a l'Àrea Metropolitana de Bilbao, que tindrà un

26% d'atur durant els pitjors moments de la crisi a mitjans dels 80 i, a més, en aquests anys Bilbao perdrà població (Escudero, 1985; Eustat, 1986; Rodríguez i Martínez, 2001). A aquesta situació cal afegir els efectes d'una devastadora inundació al centre de la Ciutat (1983). Davant aquests fets, a la fi dels 80 Bilbao i la seva Àrea Metropolitana van passar a formar part d'una regió industrial en declivi (Castells, 1990; Serrano, 2002).

Malgrat la situació de crisi, des de les administracions públiques en general i el govern local en particular, només s'aconseguiran impulsar tímides iniciatives per a la transformació de la Ciutat. Encara que en aquesta etapa es comença a plantejar la necessitat d'una reconversió industrial, es desenvolupen algunes infraestructures (per exemple el Parc Tecnològic de Zamudio i el Parc Etxebarria), es produeix un cert impuls del sector serveis i creix la consciència sobre la degradació de la Ria de Bilbao (Esteban, 1999); les veritables palanques per superar la situació de crisi no s'activaran fins la dècada dels 90.

### *Rol de l'equip de govern*

Davant de la crisi els primers governs municipals, encara que comencen a implantar algunes reformes, no desenvoluparan un rol de govern que els permeti impulsar grans projectes de transformació urbana. La dècada dels 80 és un moment en el qual l'arena municipal presenta dificultats per desenvolupar vies de sortida a la crisi que afecta el municipi. Aquestes dificultats veiem com van associades a un paper de govern municipal que té dificultats en el desenvolupament de les seves dimensions vertical, horitzontal i discursiva<sup>19</sup>.

En aquesta etapa, encara que l'Ajuntament comença a deixar enrere el perfil tecnocràtic-burocràtic propi del franquisme, estem en una situació d'indefinició del seu rol. A nivell de lideratge vertical es reforça la capacitat decisòria de l'equip de govern dins de la maquinària de l'Ajuntament i s'impulsen algunes reformes orientades a la modernització d'una organització municipal que passa a tenir més competències

---

<sup>19</sup> Per a més informació a l'Annex es presenta de forma detallada les principals característiques i reformes introduïdes en relació al rol del govern per a cadascuna de les 3 etapes analitzades: l'Ajuntament en transició (final dels 70 i anys 80); el Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90; el Govern de Bilbao de principis del segle XXI.

en la prestació de serveis públics. No obstant, factors com la inestabilitat política al capdavant de l'Ajuntament o l'important endeutament del consistori dificultarà el posicionament jeràrquic de l'equip de govern dins del mapa de la governança urbana de Bilbao.

A nivell d'interacció horitzontal destacaran principalment les dinàmiques de negociació entre partits polítics. En un Ajuntament amb un partit preponderant però sense majoria absoluta, i amb una gran pluralitat de forces polítiques, la negociació entre partits serà habitual. Aquesta cultura de la negociació i interrelació interna s'evidenciarà especialment en el fet que totes les forces polítiques assumeixin responsabilitats vinculades amb la gestió municipal. En canvi, pel que fa a la interacció externa es produeixen uns avenços més limitats. En primer lloc, destaca el clima de tensió i falta de coordinació amb altres nivells d'administració tot i que la seva participació era fonamental per abordar els problemes que afectaven a Bilbao. En segon lloc, trobem un auge de la visió municipalista en detriment de la visió metropolitana. A més, veurem un Ajuntament que impulsarà només de forma molt parcial dinàmiques de participació ciutadana.

Finalment, ens trobem amb uns governs que, encara que inicien un procés de planificació urbana, no aconsegueixen construir un consens mínim sobre el model de ciutat cap al qual avançar. Aquest serà un període marcat per l'absència d'un relat que aglutini als diferents actors implicats en les dinàmiques de governança de Bilbao.

En definitiva, es pot observar com l'època dels primers ajuntaments democràtics a Bilbao es caracteritza no només per una situació de crisi, sinó per la dificultat de plantejar alternatives per poder sortir d'aquesta situació per part d'un govern municipal que presentarà problemes de lideratge vertical i de coordinació amb entorn que no comparteix un discurs comú de ciutat.

## 5.2.2. El Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90

---

### Context i impuls del projecte de govern

Després de la crisi de govern provocada arran de la dimissió de l'Alcalde Gorordo sis mesos abans de les eleccions de 1991 (Gorordo, 1993), els 90 es caracteritzaran per una major estabilitat al capdavant de l'Ajuntament. En aquest sentit, el PNB es mantindrà com a força dominant (sense majoria absoluta) amb un únic alcalde, Josu Ortuondo, que ocuparà el càrrec entre 1991 i 1999.

La dècada dels 90 s'inicia també amb el manteniment d'una situació econòmica marcada per la crisi. L'any 1991 un total de 158 complexos industrials de l'Àrea Metropolitana de Bilbao estaven en situació de ruïna i en entorns degradats (Rodríguez, 2002). Però, a diferència de l'etapa anterior, els 90 es caracteritzaran pel desenvolupament de diversos plans i projectes orientats a la regeneració urbana de Bilbao, amb la participació de múltiples actors i un protagonisme creixent per part de l'Ajuntament .

Els 90 són una dècada de diverses intervencions urbanístiques i de millora de la xarxa transport (Rodríguez i Martínez, 2001; Otaola, 2001; Guenaga et al., 2001; Plöger, 2007). Pel que fa a les millores en el transport destaquen les intervencions en rodalies, el port i l'aeroport i, pel seu simbolisme, la inauguració del metro l'any 1995. Dins de les intervencions urbanístiques destaca el procés de sanejament de la Ria i la transformació de la zona d'Abandoibarra que és on s'ubicarà el Museu Guggenheim (1997) i el Palau Euskalduna (1999) (Rodríguez et al, 2005). El pes del Museu en el procés de transformació urbana serà tan gran que es parlarà "'d'efecte Guggenheim" per referir-se al simbolisme de l'arquitectura singular en la regeneració de Bilbao (Iglesias, 1998; Plaza, 2006; Plaza et al, 2009; Moix, 2010, Esteban, 2007, González, 2004 i 2006).

Entrem, per tant, en un nou període, en el qual la ciutat de Bilbao adopta un model de transformació urbana utilitzat en altres ciutats europees que combina la regeneració d'espais degradats per acollir nous usos, l'impuls d'iniciatives per atreure inversió a la ciutat i el desenvolupament d'estratègies del que s'ha denominat com a màrqueting urbà (Hall, 1995; Dumont, 1995; Ashworth i Voogd, 1990; Kearns i Philo, 1993; Álvarez,

1999). Tot i que el posicionament de Bilbao com a ciutat de serveis inserida en el flux internacional de ciutats no s'assentarà fins al següent període; la dècada dels 90 serà l'època de l'impuls de moltes de les seves grans transformacions urbanes.

Així mateix, a mesura que avança la regeneració urbana es produeix un canvi en el model productiu amb una terciarització de l'activitat econòmica. La progressiva sortida de la crisi, a més, provoca que l'atur es redueixi fins al 14% l'any 2000 (Eustat, 2002). Malgrat aquestes dades, els 90 és també una etapa d'aparició de noves problemàtiques i d'intensificació d'algunes ja existents. En aquest sentit veiem com s'encarirà el preu de l'habitatge i com s'aprofundirà un patró de segregació socioespacial a l'àrea metropolitana de Bilbao (Rodríguez i Martínez, 2001). La mostra més evident d'aquest últim aspecte és la concentració de la desocupació a la zona del marge esquerre, la qual no tindrà el mateix nivell de desenvolupament d'activitats terciàries.

### *Rol de l'equip de govern*

En aquesta etapa es produeix una evolució cap a un govern líder polític de xarxes a través d'un reforç de les dimensions vertical, horitzontal i discursiva del govern municipal. Tot i això, durant aquesta etapa el govern municipal no assumirà totalment el lideratge de la xarxa d'actors que impulsarà la transformació de Bilbao.

A nivell vertical, els 90 es caracteritzen per la inversió en modernització i per l'assentament de l'organització municipal per àrees amb l'objectiu d'aconseguir una major eficiència i eficàcia en la seva actuació. També destaca la proliferació d'instituts i empreses, sent clau el protagonisme en la regeneració urbana i en la promoció de l'ocupació assumit per l'Ajuntament a través de societats com Surbisa i Lan Ekintza. A més, l'Ajuntament pren protagonisme en l'ordenació del territori elaborant un Pla d'Ordenació Urbana.

A nivell horitzontal, es produeixen canvis orientats a la coordinació entre diferents actors pel que fa a les transformacions a impulsar principalment a través del desenvolupament de mecanismes que pretenen afavorir la interacció públic-privada entre elits. Aquests mecanismes, encara que compten amb la participació de

l'Ajuntament, seran promoguts majoritàriament per altres nivells de govern (com la Diputació Foral o el Govern Central). Entre els diferents mecanismes destaca l'elaboració de dos plans (Pla Territorial Parcial del Bilbao Metropolità i Pla Estratègic per a la Revitalització del Bilbao Metropolità), així com la creació de dues entitats: l'Associació Bilbao Metròpoli 30 (amb un paper discursiu clau) i la societat Bilbao Ria 2000 (decisiva en la implementació dels projectes de transformació). En definitiva, la complexitat dels projectes comporta el desenvolupament de nous mecanismes de governança entre diferents actors, seguint el que alguns autors han caracteritzat com "l'avantatge col·laborativa" (Font, 1997). Tot i això, es produeix un fort protagonisme públic a través de la inversió i la mobilització dels actors.

Aquesta serà també una etapa de desplegament de mecanismes de participació ciutadana: s'aprova el Reglament d'organització dels Districtes i els canals de participació en els mateixos i s'inicia la creació dels consells sectorials. Aquests mecanismes tindran una funció fonamentalment consultiva. Aquest fet comportarà alguna crítica per part de sectors que afirmaran que els residents no van tenir una gran implicació en un procés de regeneració dissenyat principalment per un grup d'actors limitat: polítics locals, de Bizkaia, del Govern Basc i l'Estat, empreses, intel·lectuals i urbanistes (Vicario i Martínez, 2003).

Finalment, a nivell discursiu el canvi de dècada porta un gir important. Els diferents actors implicats en la governança de Bilbao i la seva àrea metropolitana reconeixen la crisi i generen un discurs compartit sobre la necessitat de superar-la en base a una col·laboració publico-privada que haurà de servir per transformar la ciutat i reconvertir espais degradats en noves àrees generadores de dinamisme (Garrido, 2004).

Per tant, els 90 és un moment d'inici d'una gran metamorfosi de Bilbao. És la dècada en la qual s'assenten les bases i s'impulsen els grans projectes de transformació de Bilbao a partir d'una dinàmica de construcció de xarxes acotades entre sectors clau i amb un fort lideratge públic. En aquest marc l'Ajuntament, encara que no assumeix plenament el rol de líder polític de xarxes a causa del paper decisiu d'instàncies extraurbanes, sí que veiem com comença a assumir trets típics d'aquest rol. En tot cas, deixa enrere el paper tecnocràtic i se situa en un híbrid entre el govern relacional i el líder polític de xarxes.



### 5.2.3. El Govern de Bilbao de principis del segle XXI

---

#### Context i impuls del projecte de govern

El segle XXI portarà un nou Alcalde, Iñaki Azkuna, que es convertirà en un polític amb un fort carisma després de passar per uns moments inicials d'inestabilitat. L'Alcalde Azkuna anirà sumant suports en els seus successius mandats, passant d'una situació de minoria (1999-2003) en la qual no va aconseguir aprovar ni un pressupost; a una majoria absoluta (2011-2015) en un cicle electoral que havia castigat a molts governs a causa de la crisi.

Durant aquest període el govern municipal impulsarà un projecte de govern centrat en la regeneració urbana i en posicionar Bilbao com a marca global. Aquesta és l'etapa del posicionament internacional de Bilbao, amb una implicació directa de l'Ajuntament en la culminació projectes anteriors i en l'impuls de múltiples actuacions físiques sobre la ciutat (metro, tramvia, recuperació de la Ría, eliminació de les runes industrials, etc). En aquesta etapa es produeix una transformació productiva de la Ciutat: Bilbao passa de tenir un sector industrial que representava el 49% de la seva economia i un sector serveis que representava el 36%, a una economia basada en el sector terciari que suposa el 62% de la metròpoli i una indústria que cau al 27%. A més, es produeix un augment del turisme i de l'activitat congressual. El nombre de turistes passa de 24.302 l'any 1.994 a 684.274 el 2010. A més, el 2006 la taxa d'ocupació se situarà per primera vegada en el nivell dels setanta. (Iglesias et al, 2011). Aquesta situació tindrà un dels seus punts àlgids a nivell de reconeixement l'any 2010 quan en el marc de la Cimera mundial de Ciutats se li atorga a Bilbao el I Premi Lee Kuan World City Prize ("el Nobel de les ciutats") pel seu procés de transformació.

El discurs de transformació i regeneració urbana serà capitalitzat per la figura d'un Alcalde el qual tindrà, tal i com s'acaba de mostrar, un creixent suport electoral. Així mateix, Bilbao començarà a ser estudiada per altres ciutats pel que fa al seu model de transformació urbana (Gonzalez, 2011). Tot i això, aquesta dinàmica de transformació i regeneració urbana també ha plantejat debats (Larrea i Gamarra, 2007; Cucó, J., 2013) i, sobretot al final del període, ha hagut d'afrontar importants reptes que semblen reflectir certes limitacions de cara al futur.

En primer lloc, un dels elements que ha estat qüestió de debat té a veure amb la capacitat del model de transformació urbana d'abordar el problema de l'exclusió dels sectors de població més fràgils, especialment en la recent etapa de crisi econòmica. Aquest fet està relacionat amb un desenvolupament desigual de Bilbao: diversos autors han posat de manifest que el procés de regeneració de Bilbao ha anat acompanyat pel manteniment de zones de la Ciutat en les quals persisteixen els problemes socials. Aquests barris han estat subjectes de plans que busquen la idea de crear entorns propis de les "ciutats creatives" (Rodríguez i Vicario, 2005; Pérez-Agote et al., 2010; Ahedo i Telleria, 2013), però encara no s'ha aconseguit l'anivellament amb la resta de la ciutat.

En segon lloc, recentment també s'ha posat de manifest la pròpia viabilitat econòmica a l'hora de mantenir el model de transformació de cara al futur. En aquest sentit, alguns autors han destacat que, més enllà de l'efecte Guggenheim, la ciutat encara té un ampli camp per recórrer per esdevenir un centre d'atracció d'activitats innovadores i d'alt valor afegit i que per aconseguir-ho, sembla necessari abordar altres palanques més enllà de la regeneració urbana. En aquest sentit trobem com l'àrea d'Abandoibarra, que anava destinada a usos empresarials i a acollir noves activitats, s'ha dedicat més aviat a usos residencials, comercials i espais lliures (Rodríguez i Vicario, 2005). A més, els avenços ja realitzats en la transformació física de la ciutat, conjuntament amb l'esclat de la crisi econòmica que ha afectat particularment al sector immobiliari, ha provocat que les pròpies administracions posin en dubte peces fonamentals del procés de transformació tal com el coneixem fins a la data: en aquest sentit s'ha arribat a anunciar la supressió de la societat Bilbao Ria 2000, com a conseqüència dels dubtes sobre la seva viabilitat econòmica<sup>20</sup>.

En tercer lloc, destaca fins i tot el sorgiment de certa mobilització veïnal en els projectes de transformació més recents a la zona de Zorrozaure (Zubero, 2011) que han portat a haver de realitzar modificacions en el projecte final. Aquesta mobilització es reflecteix també en l'aparició de documents com el de "Bilbao: la Ciudad que queremos" (FAVB, 2011), elaborat per la Federació d'Associació de Veïns i que presenta una sèrie de reivindicacions pel que fa als projectes a impulsar a la ciutat.

---

<sup>20</sup> [http://www.eldiario.es/norte/euskadi/Diputado-Bilbao-Ria-financiero-ordenado\\_0\\_142436061.html](http://www.eldiario.es/norte/euskadi/Diputado-Bilbao-Ria-financiero-ordenado_0_142436061.html)

### Rol de l'equip de govern

Durant aquesta etapa es produeix un pas més en l'evolució del rol de l'Ajuntament cap a la lògica del líder polític de xarxes. En aquesta evolució destacarà el fort carisma i pes polític de l'Alcalde, que canalitzarà el relat de transformació de Bilbao. No obstant, al final de l'etapa començaran a aparèixer alguns interrogants sobre el posicionament de l'Ajuntament i la seva capacitat de mantenir aquest rol.

A mesura que transcorre aquesta tercera etapa l'Alcalde Azkuna es consolida com un líder carismàtic identificat amb el procés de transformació de Bilbao. A més, el creixent suport electoral servirà per reforçar el posicionament públic de l'Alcalde. Així mateix, a nivell vertical, l'equip de Govern introduirà mesures per reforçar la seva capacitat de lideratge, sobretot a través de l'enfortiment de l'entorn d'Alcaldia que assumirà un paper central en la definició del Pla de Govern, la programació pressupostària i la comunicació externa. Aquests factors, conjuntament amb la disminució del deute municipal i la inversió en modernització dels mecanismes de gestió, serviran per posicionar l'Alcalde i l'Ajuntament en una situació de lideratge creixent que el portarà, fins i tot, a marcar perfil propi davant altres actors clau com la Diputació Foral. Un exemple clar el tenim en la defensa l'any 2003 per part de l'Alcalde de la construcció de la torre Iberdrola a Abandoibarra davant la retirada de la Diputació del projecte. Aquest posicionament de l'Ajuntament començarà a presentar interrogants al final de l'etapa, tal com es veurà en el següent apartat, tant a causa de la mort de l'alcalde l'any 2014 després d'una llarga malaltia; com a causa de la complexitat de les problemàtiques a tractar des d'un equip de govern que tindrà el repte de combinar les dinàmiques pròpies de cada Àrea amb una major transversalitat en les seves pautes d'actuació.

A nivell horitzontal veiem l'expansió dels mecanismes formals de participació ciutadana que seguiran sent fonamentalment consultius. A més, es manté una forta interacció de l'Ajuntament amb un entorn pròxim format per una xarxa restringida d'actors que serà la que tingui un pes decisiu en els processos de planificació estratègica, especialment a través de l'Associació Bilbao Metròpoli-30. Estem davant un Ajuntament que actua en xarxa, però que ho fa fonamentalment amb una xarxa acotada d'actors. No obstant, en aquesta etapa apareixen alguns elements nous que

podrien suposar la base per a l'evolució del model participatiu i d'interacció amb l'entorn. En aquest sentit destaca l'aposta municipal per la transparència (arribant a rebre Bilbao en diverses ocasions el premi de ciutat més transparent d'Espanya per part de Transparència Internacional); l'elaboració participativa d'una part del pressupost d'inversió a nivell de districte (Auzokide Plana); o la creació del Consell Cívic amb personalitats rellevants de Bilbao i amb vocació de ser un espai d'impuls de processos de deliberació.

A nivell discursiu destaca el paper de l'Associació Bilbao Metròpoli 30 com l'ens canalitzador de la xarxa restringida d'actors. Durant aquesta etapa Bilbao Metròpoli 30 elabora el document "Bilbao 2010. La Estrategia", el qual es basa en la idea de projectar una nova de revitalització que posicioni Bilbao com a ciutat global. Però a més, com s'ha exposat, en aquesta etapa destaca particularment el paper de l'Alcalde com a canalitzador del relat de Bilbao, fet que el convertirà en una peça central de la xarxa d'actors. Davant d'aquest fet, la mort de l'Alcalde obre la qüestió sobre la capacitat de l'Ajuntament per projectar i liderar el relat de ciutat en els propers anys. Un relat de ciutat global que, tal com ha succeït en ciutats de l'entorn, comença també a ser subjecte d'interrogants. En aquest cas sorgeix la qüestió de com compaginar la competitivitat en un mercat global i assegurar qüestions com la qualitat de vida als barris.

En definitiva, durant la major part d'aquesta etapa es produeix la consolidació de la transformació de Bilbao, amb un projecte de govern per part de l'equip de govern municipal orientat a assegurar les intervencions provinents d'etapes anteriors i impulsar una nova agenda que posicioni Bilbao en el marc de les ciutats globals. És una etapa de reconeixements internacionals a la Ciutat i de creixent suport ciutadà a un equip de govern que assumeix un paper de líder polític de xarxes. Tot i això, al final de l'etapa el projecte de govern vigent durant tota la dècada comença a mostrar uns signes de fatiga propis d'unes agendes urbanes molt marcades per la crisi (on apareixen qüestions com la desigualtat, el desequilibri entre barris, etc). Aquesta situació anirà acompanyada d'un creixement dels interrogants al voltant del rol del líder polític de xarxes per part del govern municipal. Aquests interrogants vindran marcats tant pel repte que suposa el relleu d'un alcalde carismàtic com Azkuna i el

manteniment de la cohesió de l'equip de Govern; com per les possibles limitacions de la xarxa restringida d'actors que havia funcionat per dissenyar i projectar el discurs de ciutat.

## Síntesi: impuls del projecte de govern i rol de l'equip de govern durant l'etapa democràtica

	Governos predemocràtics	Ajuntament en transició: final dels 70 i anys 80	Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90	Govern de Bilbao de principis del segle XXI
Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>El govern local no té un projecte de govern propi ja que està subordinat a esferes superiors de govern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fracàs en l'impuls d'un projecte de govern que abordi la situació de crisi: <ul style="list-style-type: none"> <li>No es defineix una alternativa sobre com abordar la reconversió industrial.</li> <li>Només s'aconseguiran impulsar iniciatives parcials per a la transformació de la Ciutat.</li> <li>El consens antifranquista no es plasma en un suport a un projecte de govern local.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Èxit progressiu en l'impuls del projecte de govern: <ul style="list-style-type: none"> <li>Es defineix un projecte de govern basat en la idea de la regeneració urbana.</li> <li>Es comencen a impulsar importants iniciatives de transformació urbana de la Ciutat.</li> <li>Es forja un consens sobre la transformació urbana (per part d'una xarxa acotada d'actors).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Èxit amb incerteses al final de l'etapa: <ul style="list-style-type: none"> <li>El govern defineix un projecte de govern centrat en posicionar Bilbao com a marca global.</li> <li>Implicació directa de l'Ajuntament en l'impuls de múltiples actuacions sobre la ciutat. Al final de l'etapa apareix major mobilització i reivindicació ciutadana respecte als grans projectes de transformació (com Zorrozaure).</li> <li>Suport ciutadà creixent al relat del Govern encara que al final del període comença a mostrar una fatiga pròpia de la crisi: emergeix una major pluralitat de discursos (vinculats a la proximitat i els barris).</li> </ul> </li> </ul>
Dimensió vertical del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escàs nivell competencial i subordinació al nivell superior</li> <li>Els polítics tenen un paper representatiu del règim</li> <li>Els empleats municipals tenen un paper administrativista</li> <li>Les decisions estan basades en la legitimitat formal franquista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es reforça la capacitat decisòria de l'equip de govern i s'impulsen algunes reformes orientades a la modernització de l'Ajuntament.</li> <li>No obstant la inestabilitat política al capdavant de l'ajuntament (amb 4 alcaldes en 11 anys) o l'important endeutament del consistori dificultarà el posicionament jeràrquic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Major estabilitat al capdavant de l'Alcaldia.</li> <li>S'adeqüen les estructures municipals per aconseguir una major eficàcia i eficiència en l'actuació: assentament de l'organització de l'equip de govern, inversió en modernització, proliferació d'instituts i empreses, ...</li> <li>L'Ajuntament impulsa l'ordenació del territori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Alcalde suma suport ciutadà en els successius mandats i es consolida com un líder carismàtic</li> <li>La disminució del deute municipal i la inversió en modernització dona més protagonisme a l'Ajuntament.</li> <li>Al final de l'etapa apareixen interrogants sobre el posicionament de l'Ajuntament a causa de la defunció de l'Alcalde.</li> </ul>
Dimensió horitzontal del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>La relació entre polítics i empleats públics amb la societat civil es basa en el control / clientelisme</li> <li>Escassa interacció per definir projectes globals de Ciutat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destaca la negociació entre partits: tots assumeixen responsabilitats de gestió municipal.</li> <li>Clima de tensió entre administracions i auge de la visió municipalista en detriment de la metropolitana.</li> <li>L'Ajuntament impulsa tan sols de forma molt parcial dinàmiques de participació ciutadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es desenvolupa una xarxa acotada entre sectors clau i amb un fort lideratge públic encarregada de dissenyar el procés de regeneració urbana amb visió metropolitana.</li> <li>Avança el desplegament de mecanismes de participació ciutadana amb una funció consultiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forta interacció de l'Ajuntament amb un entorn pròxim format per una xarxa acotada d'actors.</li> <li>Hi ha una expansió dels mecanismes de participació que seguiran sent fonamentalment consultius.</li> <li>Al final de l'etapa es posa en qüestió el funcionament de la xarxa acotada i apareixen elements nous d'interacció que l'amplien (molt vinculats a la demanda ciutadana)</li> </ul>
Dimensió discursiva del govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca diversitat de discursos (almenys formalment)</li> <li>Aparició d'un discurs opositor al voltant de la regeneració democràtica i urbana</li> <li>Dimensió basada en la coerció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No es produeix un consens sobre el model de ciutat, ni se supera la imatge d'inestabilitat en el lideratge municipal.</li> <li>Absència d'un relat que aglutini als diferents actors implicats en la governança de Bilbao.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es reconeix la crisi i es genera un discurs compartit sobre la necessitat de superar-la en la base de la col·laboració público-privada en la transformació de la Ciutat.</li> <li>El govern municipal és un actor més que participa en l'elaboració del discurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es genera el relat d'una nova transformació que és canalitzat per un Alcalde que va obtenint un creixent suport ciutadà i reconeixement internacional.</li> <li>Al final de l'etapa s'obren interrogants: sobre la capacitat de trobar un lideratge que canalitzi el relat i sobre la fatiga del propi relat en un moment de crisi</li> </ul>
Rol de l'equip de govern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tecnocràtic-burocràtic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es comença a deixar enrere el perfil tecnocràtic-burocràtic, però estem en una situació d'indefinició del seu rol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Govern Municipal evoluciona progressivament cap paper de líder polític de xarxes encara que amb elements de govern relacional (a causa del paper decisiu d'instàncies extraurbanes en l'impuls del model de transformació).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es produeix un pas més en l'evolució cap al rol del líder polític de xarxes, destacant especialment el paper de l'Alcalde. Al final de l'etapa apareixen interrogants sobre el paper de l'equip de govern a causa del relleu de l'Alcalde i les limitacions de la xarxa restringida d'actors.</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia

### 5.3. El rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern en el cicle del mandat

---

Aquesta secció analitza el rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern a Bilbao al llarg del mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015. Més concretament, s'analitza:

- Les principals eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn que configuren el model de govern de l'Ajuntament de Bilbao.
- L'evolució del rol del govern i de l'impuls del projecte de govern al llarg de les diferents etapes del mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015.

#### 5.3.1. Eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn de l'Ajuntament de Bilbao

---

##### Organització del Govern de l'Ajuntament de Bilbao

L'anàlisi de la normativa d'organització municipal<sup>21</sup>, de l'evolució del model de govern des de la recuperació democràtica i de les pautes de relació entre els membres de l'equip de govern, mostren com el Govern de Bilbao es configura com una xarxa en la qual hi ha una forta arena central i diferents àrees amb iniciativa política. Estem davant d'una estructura organitzativa que potencia les dinàmiques de funcionament vertical del Govern, amb un entorn d'Alcaldia amb un paper central en els principals processos de presa de decisions; però que es complementa amb dinàmiques de funcionament horitzontals a través de la interacció de diferents actors en unes àrees de govern autònomes. El procés intern de govern a l'Ajuntament de Bilbao és, per tant, la suma de lideratge vertical i de la interacció entre diferents nodes amb dinàmiques pròpies de funcionament.

A continuació, es mostra l'organització del Govern de l'Ajuntament de Bilbao diferenciant entre les dues principals arenes amb capacitat política i de gestió estratègica dins de l'Ajuntament:

- **1) L'arena central:** que agrupa els òrgans de representació, de deliberació política i l'equip de govern central (dins del qual destaca l'entorn d'Alcaldia).

---

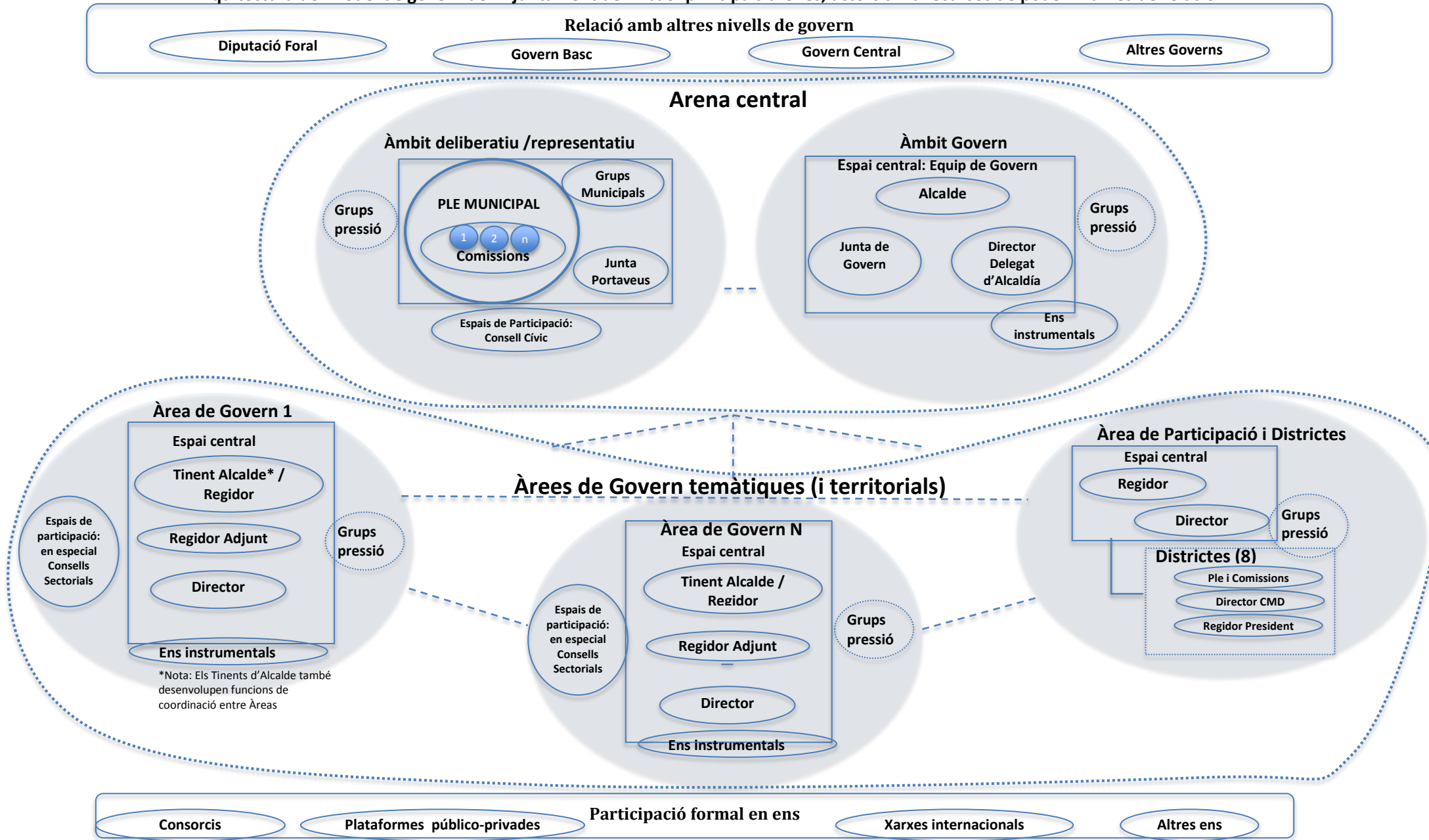
<sup>21</sup> Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Bilbao

- **2) L'arena de Govern temàtica (i territorial):** a través de la qual s'estructura l'activitat de Govern al voltant de diferents àrees. Dins de les àrees de govern existeix una específica sobre participació i Districtes, dedicada fonamentalment a la dinamització de les estructures formals de participació.

El següent esquema mostra de forma resumida l'organització del Govern de l'Ajuntament de Bilbao:



# Arquitectura del model de govern de l'Ajuntament de Bilbao: principals arenes, actors amb recursos de poder i xarxes de relació



\*Nota: Els Tinents d'Alcalde també desenvolupen funcions de coordinació entre Àrees

## Arena central

L'Arena central de l'Ajuntament de Bilbao es divideix entre l'Àmbit Deliberatiu / Representatiu i l'Àmbit de Govern:

- **Àmbit deliberatiu:** L'àmbit deliberatiu té com a espai central el Plenari Municipal, el qual té un paper fonamental en la presa de decisions (com ara l'aprovació del pressupost i ordenances municipals) i en el control de l'activitat de govern. En el cas de Bilbao, l'absència de majories absolutes durant la major part de mandats des de la recuperació democràtica ha provocat que el Ple Municipal hagi jugat un important paper deliberatiu.
- **Àmbit de Govern:** Conformat per l'equip de Govern ha tendit a centralitzar poder al llarg dels anys, especialment des de l'arribada a l'alcaldia d'Iñaki Azkuna. Aquest fet es demostra en la capacitat jeràrquica que ha tingut l'Alcalde i el seu entorn més pròxim en la definició de l'estratègia de Govern, principalment a través del Pla de Govern i del Pressupost Municipal. L'àmbit de Govern ha vist com s'ha reforçat gradualment la seva capacitat vertical, destacant principalment dues vies:
  - En primer lloc, les entrevistes posen de relleu que aquesta capacitat vertical s'ha construït a través de la confecció d'un equip de decisió restringit integrat *“por el Alcalde, el Consejero Delegado y algun Concejál”* i *“reconocido por el resto de la Junta de Gobierno”*. Aquest fet ha permès crear *“disciplina y agilidad en la toma de decisiones por parte del Gobierno”*.

Tot i això, les entrevistes també posen de relleu que aquest model presenta una *“dependencia importante alrededor de la figura del Alcalde”* ja que ha estat la *“figura clave para la cohesión del Gobierno”* i, per tant, pot presentar limitacions en un moment de transició a l'Alcaldia com el que viu actualment la Ciutat.

  - En segon lloc, el limitat paper dels Districtes ha provocat que l'esfera de Govern Central tingui una major preeminència ja que no conviu amb una esfera territorial fortament polititzada. En aquest cas el regidor *“no es un Alcalde de su territorio, sino que los concejales estan sobretodo en sus Áreas (de caire temàtic)”*.

### Àrees de Govern temàtiques (i territorials)

A part de l'arena central, el Govern de Bilbao s'estructura en una sèrie d'Àrees temàtiques i una de caràcter territorial que coordina l'activitat en els Districtes de la Ciutat. Les àrees de govern es configuren com a nodes autònoms que tenen un espai central format per un equip de polítics i directors d'àrea, però també compten amb ens instrumentals, òrgans de participació i una dinàmica pròpia de relacions amb el seu entorn.

Totes aquestes àrees acaben conformant una xarxa que conviu amb l'arena central provocant que es combinin, per tant, les directrius verticals marcades des del nucli del govern amb les interaccions de caràcter més horitzontal produïdes entre els múltiples actors que integren les diferents àrees. Així mateix, les entrevistes realitzades mostren com les àrees de govern es caracteritzen per una tendència a funcionar de manera autònoma:

- Les Àrees de Govern són espais compartimentats en els quals cada regidor *"mantiene su autonomía"* fet que genera *"dificultades en la coordinación de la acción de Gobierno y en la generación de una visión transversal"*. Per compensar aquesta tendència des de l'entorn d'Alcaldia s'ha creat una dinàmica de reunions periòdiques per als regidors en les quals es posa en comú els avenços de les diferents àrees i es marquen conjuntament prioritats per a cada àrea de govern. A més, en l'últim mandat s'ha impulsat la figura del Tinent d'Alcalde encarregat de la coordinació entre àrees, tot i que els mateixos entrevistats destaquen la *"dificultad de introducir jerarquías entre concejales"*. Aquestes pautes es reproduïxen en la relació amb les empreses i organismes autònoms, fins al punt de destacar-se durant les entrevistes que uns dels reptes actuals i futurs és aconseguir una *"mayor vinculación de las empresas municipales a la gestión municipal para alinearlas con los objetivos políticos"*.
- En tot cas, les entrevistes posen de manifest una clara tendència al funcionament compartimentat de les Àrees, amb una direcció i supervisió forta des de l'entorn d'Alcaldia.

- D'altra banda, tal com passa a l'arena central, a cada Àrea de Govern també es produeix una dinàmica pròpia de relacions amb un entorn configurat per grups de la societat civil i individus amb recursos de poder.

Finalment, en el cas de Bilbao destaca el fet que els Districtes suposen nodes menors dins de la xarxa de Govern per dos motius:

- En primer lloc, els Districtes estan integrats en una única Àrea de Govern (Participació i Districtes) encarregada de la seva coordinació.
- En segon lloc, els Districtes tenen una capacitat executiva escassa ja que les principals polítiques i serveis s'impulsen des de les Àrees. Per tant, encara que el procés de govern a Bilbao també és el fruit d'una interacció descentralitzada a nivell territorial, el seu pes específic sobre la definició de l'estratègia municipal és moderat.

### Dinàmica de participació ciutadana

Al voltant d'aquestes àrees de govern temàtiques i territorials l'Ajuntament ha desenvolupat una estructura de participació per impulsar la interacció horitzontal amb l'entorn. Aquesta estructura, encapçalada pels Consells de Districte i els Sectorials, té una funció bàsicament consultiva i ha estat classificada per autors com Rodríguez (2011) dins del model clàssic-institucional. Els elements definitoris d'aquest model són el seu ús amb una finalitat consultiva, el manteniment de la capacitat decisòria en els electes, la implicació principalment dels agents socials tradicionals (associacions veïnals, entitats culturals-esportives, assistencials, comerciants i AMPAS) i una reduïda presència de la ciutadania no associada. El teixit associatiu, per la seva banda, acostuma a utilitzar les estructures de participació més per a la queixa que per a la deliberació.

Les entrevistes realitzades posen de manifest la valoració d'aquesta estructura de participació com a mecanisme que permet una relació estable i continuada entre Ajuntament i societat civil. No obstant, les mateixes entrevistes també posen de relleu una certa saturació d'aquesta estructura formal de participació que ve derivada tant per la *"multitud de instrumentos que dificulta la capacidad de generar una visión global de los problemas de una manera consensuada"*, com pel *"papel limitado que tienen estas estructuras en los procesos de toma de decisiones"*.

Davant d'aquesta situació Bilbao es troba en un moment d'introducció de modificacions en l'estructura d'interacció amb l'entorn. Aquestes modificacions passen per una aposta per millorar la transparència municipal, per introduir noves estructures (com el Consell Cívic) i incorporar processos ad hoc de participació que permetin més implicació de la societat civil en el procés de govern. Precisament aquest últim element és un dels factors més valorats durant les entrevistes. En aquest sentit, s'ha destacat una *"mayor calidad de la participación"* en processos ad hoc com la *"Agenda 21 local"* (2005-2008 i 2009-2011) o la *"revisión actual del Plan General de Ordenación Urbana"*. I més concretament, s'ha posat de relleu el paper de l'Auzokide Plana (pressupost participatiu per a inversions als barris) com a mecanisme d'implicació més activa de la societat civil. Totes aquestes reformes coincideixen, a més, amb un moment de reactivació del moviment veïnal, tal com mostra la creació l'any 2009 de la Federació

d'Associacions de Veïns de Bilbao. Tanmateix, encara és aviat per confirmar que aquestes mesures són el principi d'una evolució del model d'interacció amb l'entorn.

D'altra banda, cal destacar la importància que ha adquirit la interacció horitzontal de l'Ajuntament a través de les plataformes publico-privades. Aquestes plataformes, com Bilbao Ria 2000 o Bilbao Metròpoli 30, evidencien l'existència d'una forta interacció horitzontal de l'Ajuntament amb l'entorn però amb una lògica de xarxa acotada.

### Eines clau de gestió del procés de govern a l'Ajuntament de Bilbao

Entre les eines clau de definició i impuls del projecte de govern a l'Ajuntament de Bilbao es destaquen tres causa de la seva rellevància interna, transcendència pública i capacitat de marcar la dinàmica de funcionament d'un mandat: el Pla de Govern, el Pressupost Municipal i els Plans i programes ad hoc, que poden ser sectorials i territorials.

#### **Instruments formals clau de gestió estratègica dels mandats 2007-2011 i 2011-2015**

	Mandat 0	Mandat 1 (07-11)					Mandat 2 (11-15)					Mandat 3
	03-07	07	08	09	10	11	11	12	13	14	15	15-19
<b>Eleccions</b>		★ Maig					★ Maig					★ Maig
<b>Pla de Govern (PdG)</b>		Juny: Acord de Govern Elaboració	Pla detallat vigent					Pla detallat vigent				
<b>Pressupost</b>		Pres 07 Vinculat a PdG 03-07	Pres 08	Pres 09 Vinculat a PdG 07-11	Pres 10 Vinculat a PdG 07-11	Pres 11 Vinculat a PdG 07-11	Pres 12 Vinculat a PdG 11-15	Pres 13 Vinculat a PdG 11-15	Pres 14 Vinculat a PdG 11-15	Pres 15 Vinculat a PdG 11-15		
<b>Plans Sectorials</b>		[Representació gràfica de plans sectorials horitzontals]										

En el cas de l'Ajuntament de Bilbao veiem com les dues eines principals, el Pla de Govern i el Pressupost municipal, estan orientats a reforçar el posicionament vertical del Govern. En canvi, les dinàmiques horitzontals es troben principalment en plans i programes sectorials que s'han anat estenent en els últims anys i que sembla que van adquirint major centralitat en l'impuls del projecte de govern. Així mateix, veiem com el pressupost municipal és la principal eina que garanteix la continuïtat entre mandats.

#### **Pla de Govern**

El Pla de Govern és un document que ha anat guanyant rellevància com a eina de definició i impuls del projecte de Govern a l'Ajuntament de Bilbao. És en el mandat 2004-2007 quan es transforma l'Acord de Govern en un Pla de Govern que és presentat com a document públic. Posteriorment, en els mandats 2007-2011 i 2011-

2015, el Pla de Govern anirà augmentant la seva rellevància per la seva major visibilitat pública, pel seu ús com a mecanisme coordinació entre l'entorn d'alcaldia i les diferents àrees de govern, així com per la seva major vinculació amb el pressupost municipal.

A l'Ajuntament de Bilbao el Pla de Govern és vist com una eina vertical elaborada i impulsada exclusivament des del Govern Municipal i, més particularment, promocionada des de l'entorn d'Alcaldia. És per això que el Pla de Govern no està subjecte a un procés de participació ciutadana i que la seva elaboració inicial està impulsada des d'Alcaldia. En aquest sentit, durant les entrevistes s'ha destacat que el Pla de Govern *“es una apuesta del Gobierno Municipal”* i que uns dels seus objectius és *“alinejar la actuación de las Áreas Municipales”*. Cal destacar també que el Pla de Govern és fruit d'un seguiment públic a través d'indicadors, tot i que encara de manera incipient i irregular i sempre amb dades aportades i validades des del propi govern: mentre que en el mandat 2007-2011 es publicaven avenços periòdics al web municipal, a meitat del mandat 2011-2015 encara no s'havia publicat cap balanç.

Finalment, pel que fa a la concreció del seu contingut el Pla de Govern s'estructura en eixos estratègics, objectius i línies d'actuació que s'acaben plasmant anualment en projectes i programes que estan previstos en el pressupost municipal, tal i com es veurà a continuació. Per tant, veiem com a Bilbao s'està tendint a una associació directa entre un Pla de Govern i uns Pressupostos Municipals que són concebuts des del nucli de l'equip de Govern.

### **Pressupost Municipal**

El Pressupost Municipal a Bilbao és el principal instrument polític d'impuls del projecte de govern. Tal i com succeeix en el cas del Pla de Govern és considerat com una eina de l'equip de govern que no està subjecta a un procés d'interacció formal amb l'entorn.

Amb el pas del temps el Pressupost Municipal ha anat adquirint un paper més rellevant en l'impuls del projecte de govern, ja que és el document on es plasma la concreció pressupostària del Pla de Govern i la previsió de les inversions municipals



per als propers anys, adoptant el nom de *“presupuesto estratégico”*. A més, amb la idea de reforçar la visió política del pressupost municipal veiem com la seva elaboració durant els últims mandats ha passat *“del Área de Economía y Hacienda”* a *“Alcaldía”*. Una de les persones entrevistades comentava que el *“hecho de que el Plan de Gobierno y el Presupuesto se coordinen desde Alcaldía permite una mayor dirección del Gobierno Municipal desde el entorno de Alcaldía.”* En aquest sentit veiem com els eixos, objectius i línies del Pla de Govern es plasmen cada vegada amb més celeritat en projectes / programes del Pressupost Municipal. A la taula anterior es pot observar com en el cas del mandat 2007-2011 el pressupost municipal va trigar dos exercicis a adoptar l'estructura del nou Pla de Govern, mentre que en el cas del mandat 2011-2015 aquest procés s'ha accelerat i ha trigat tan sols un exercici.

Finalment, destaca la funció del pressupost de moderació de la transició entre mandats. En aquest cas la taula anterior mostra també com els governs entrants han de governar una part del seu primer any de mandat amb un pressupost aprovat per un govern anterior. Però, a més, aquesta funció de moderació també la trobem en el fet que el pressupost municipal contempli la projecció de les inversions plurianuals les quals, tal com s'ha destacat a les entrevistes, *“son políticamente delicadas de parar por un nuevo gobierno entrante”*.

## Plans sectorials i Programes

A l'Ajuntament de Bilbao és freqüent l'ús d'eines com els Plans i Programes Sectorials (i territorials) per a l'impuls del projecte de Govern. Alguns d'aquests plans són impulsats d'una forma eminentment vertical per part de l'equip de govern. En aquest sentit trobem, per exemple, plans importants en els mandats analitzats com és el cas del Pla d'Optimització de Recursos i Millora de l'Eficiència 2011-2015 que ha estat elaborat, prioritzat i impulsat pel Govern Municipal.

No obstant, és en aquests plans i programes on trobem més exemples de recerca d'equilibris entre la dimensió vertical i horitzontal en l'impuls del projecte de Govern. És habitual trobar plans sectorials i programes amb una rellevància significativa en l'impuls del projecte de govern que estan basats en la lògica de la concertació interna-externa. Dos dels exemples més significatius els trobem en l'elaboració del nou Pla General d'Ordenació Urbana (PGOU) i en la implantació del ja esmentat Auzokide Plana:

- En el primer cas veiem com l'Ajuntament obre en el mandat 2011-2015 un procés de deliberació pública i participació sota la reflexió *¿Qué Bilbao queremos?*<sup>22</sup>. Aquest procés va comptar amb la implicació d'entitats i ciutadania no organitzada, tant a través de canals tradicionals com els consells sectorials i de districte, com de canals ad hoc (formularis web, formularis disponibles a les Oficines d'Atenció Ciutadana, ...).
- En el cas de l'Auzokide Plana, tal com s'ha comentat anteriorment, suposa un exercici d'introducció de mecanismes de deliberació amb la ciutadania per a la planificació de les inversions als barris.

En definitiva observem com, d'una banda, les dues eines centrals en l'impuls del projecte de Govern (PdG i Pressupost Municipal) estan interrelacionades entre si i tenen una clara vocació d'assentament vertical del Govern Municipal; i com d'altra banda, els plans sectorials han anat adquirint centralitat en l'impuls del procés de govern essent eines on trobem clares experiències d'interacció horitzontal i concertació amb l'entorn.

---

<sup>22</sup> <http://bilbao.deliberaweb.com/>

### 5.3.2. Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern durant el mandat 2007-2011 i el traspàs al mandat 2011-2015

---

Aquesta secció presenta una anàlisi del rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern a Bilbao durant el mandat 2007-2011 i el pas cap al mandat 2011-2015. En aquest cas, s'ha desglossat aquest període en 5 etapes:

- La presa de possessió i definició d'objectius polítics i inicials del mandat 2007-2011: de les eleccions a l'Acord de Govern (maig-juny 2007).
- La concreció i projecció del programa inicial de govern del mandat 2007-2011: de l'Acord de Govern al Pla de Govern (juny 2007-desembre 2008).
- L'impuls central del programa de govern del mandat 2007-2011: del Pla de Govern al programa d'Austeritat de final del mandat (desembre 2008-juny 2010).
- El tancament del mandat i l'obertura del nou període electoral del mandat 2007-2011: del Pla d'Austeritat a les eleccions (juny 2010-maig 2011).
- El pas al mandat 2011-2015 (inclou fins l'impuls central del programa de govern): de les eleccions al canvi d'Alcalde a Bilbao (maig 2011-març 2014).

## **La presa de possessió i definició d'objectius polítics i inicials del mandat 2007-2011: de les eleccions a l'Acord de Govern (maig-juny 2007)**

Les eleccions de maig de 2007 suposen una revàlida per a l'equip de govern encapçalat per Iñaki Azkuna (PNB). En aquestes eleccions el partit de l'Alcalde (PNB), tot i presentar-se en solitari (sense la coalició amb EA), aconsegueix mantenir el resultat de 2003 de 13 regidors. A més, el pacte amb Ezker Batua (EB), que va obtenir 2 regidors, li va permetre governar amb majoria al Plenari Municipal. Aquests resultats electorals contribuïen a deixar enrere la imatge de govern amb dificultat de lideratge, provinent del mandat 1999-2003 quan Azkuna només va obtenir 9 regidors i no va poder aprovar ni un pressupost en tot el mandat.

### Impuls del projecte de govern

Després de la jornada electoral s'inicia un ràpid procés de negociació entre PNB i EB que va culminar el 13 de juny amb el tancament d'un Acord de Govern. Aquest Acord de Govern va establir les bases del projecte de Govern tant pel que fa als principals continguts programàtics, com al relat a impulsar i l'estructura bàsica del nou govern municipal. A més, en el marc de l'Acord també es reflectia l'única discrepància pactada entre els dos socis de Govern referent al projecte de la incineradora de Zabalgardi<sup>23</sup>. D'aquesta manera l'Acord de Govern establia les bases d'una ràpida definició programàtica en el qual el PNB, segons els propis entrevistats, aconseguia *“mantener las bases del modelo de transformación de Bilbao”* i EB introduïa el compromís de que *“se realizasen más inversiones en lo barrios y se pusiera en marcha una oficina del cambio climático”*.

Aquesta negociació ràpida i que dóna lloc a un Acord de Govern que assenta les bases del projecte de govern, significarà una estabilitat per a l'equip de govern al llarg del mandat i marcarà les mesures clau a impulsar. A més, suposarà la transmissió d'una imatge d'estabilitat en el projecte de govern que reforçarà la imatge pública de lideratge de l'equip municipal. A nivell discursiu implicarà també la continuïtat d'un relat de ciutat que, a més de seguir apostant amb la transformació de Bilbao, es

---

23 L'Acord de Govern expressa la discrepància en els següents termes *“Los partidos que alcanzan este acuerdo de gobierno, manifiestan como discrepancia todo lo referente a Zabalgardi, por lo que EB-Berdeak no apoyará ni políticamente ni administrativamente la puesta en marcha de la línea 2 de la incineradora, ni la quema de basuras del municipio”*.

completarà amb l'apel·lació de la qualitat de vida a la ciutat i de la defensa del pluralisme i la pau a Euskadi<sup>24</sup>.

L'inici del mandat es produeix, per tant, transmetent una imatge de continuïtat i estabilitat per part d'un equip de govern que té la capacitat de definir ràpidament un Acord de Govern programàtic i blindar una majoria suficient al consistori per garantir el seu impuls.

### Rol de l'equip de govern

A partir de les entrevistes realitzades es desprèn que l'inici el mandat està protagonitzat per un nucli reduït encapçalat pels líders de les dues forces polítiques que formaran el Govern. En aquest sentit, els entrevistats mostren com *“el Acuerdo fue negociado por el Alcalde, su entorno y la dirección de EB”*. Per tant, veiem com les bases del nou projecte de govern són establertes de forma restringida traslladant-se posteriorment de forma vertical a la resta de l'organització. Cal destacar que aquestes bases no fan referència només a les polítiques a impulsar i al discurs, sinó també a l'estructura del govern municipal. En aquest sentit, un membre del govern 2007-2011 afirmava que *“no fue hasta después del Acuerdo de Gobierno que supe cuál sería mi responsabilidad en el nuevo Gobierno Municipal”*.

Durant l'inici de mandat veiem, en definitiva, com s'assenten les bases del nou projecte de govern i com el govern adopta un paper proper al del govern tradicional en el qual preval el lideratge dels dirigents dels partits de govern i es produeixen unes pautes d'interacció amb l'entorn molt limitades. Aquestes pautes d'interacció també seran limitades de cara a l'equip de directors municipals, els quals tampoc tindran participació en l'assentament de les bases del nou projecte de govern. En aquests moments, l'equip de directors es manté centrat en el *“impulso de temas en marcha”* i experimentaran una *“situación de interinidad”*.

---

24 En aquest sentit l'Acord de Govern destaca, per exemple, que *“queremos formar un gobierno que se centre en mejorar la vida en Bilbao, pero que a su vez anhela la consecución de la paz y la libertad. La paz y la defensa de la democracia -renunciando al uso de la violencia-, es el punto de partida de nuestra convicción como partidos políticos, y lo será como gobierno”*.

Aquesta dimensió vertical en el rol del govern durant aquesta primera etapa també es reflecteix en la configuració d'un organigrama municipal orientat a reforçar l'entorn d'Alcaldia en la direcció i coordinació del govern municipal. Així, encara que el govern municipal té estructura de "peine" amb múltiples regidories que acomoden als dos socis de govern, veiem com des de l'inici del mandat s'estableix un model de lideratge amb un *"Alcalde fuerte y un equipo de dirección restringido"*. Així, amb l'objectiu de continuar superant la situació d'inestabilitat del mandat 1999-2003, en el qual el govern era *"inter pares"*, veiem com en aquest nou mandat es decideix acotar la capacitat de direcció a l'Alcaldia. És per aquest motiu que *"se decide que el plan de Gobierno recaiga en Alcaldía y que el Área de Alcaldía sea la encargada de elaborar los presupuestos, que se desgajan de Hacienda"*. En aquest sentit, els propis entrevistats afegeixen que *"hay una clara voluntad de que Alcaldía marque las líneas rojas permitiendo que las decisiones económicas se tomen donde se fijan también las prioridades políticas"*.

## **La concreció i projecció del programa inicial de govern del mandat 2007-2011: de l'Acord de Govern al Pla de Govern (juny 2007-desembre 2008)**

Un cop signat l'Acord de Govern s'inicia una nova etapa centrada en una major concreció del projecte de govern que tindrà la seva culminació més simbòlica durant el mes de desembre 2008, amb la publicació del Pla de Govern 2007-2011 al butlletí municipal InfoBilbao<sup>25</sup>.

### Impuls del projecte de govern

Les entrevistes realitzades posen de manifest com en aquesta etapa l'equip de govern combina l'impuls de temes heretats i la concreció del nou projecte de govern. Aquesta concreció del projecte de govern, més enllà de la publicació del Pla de Govern, es plasma en la ràpida transmissió i impuls de les noves prioritats del mandat i en el desenvolupament del nou relat de govern.

L'impuls de temes heretats és un tema recurrent destacat a les entrevistes i que es pot resumir amb les paraules d'un entrevistat que destacava que en aquests moments inicials *“tenía que compaginar la definición de sus prioridades con el día a día”* i que *“se encontró con múltiples prioridades comprometidas en el presupuesto de 2008”*. Pel que fa a l'impuls del nou projecte de govern veiem com, encara que formalment el Pla de Govern 2007-2011 triga a aparèixer públicament, l'equip de govern sí que avança ràpidament en la concreció i impuls de les noves prioritats i en la promoció externa del relat de govern. En aquest sentit, les entrevistes posen de relleu una ràpida concreció del projecte de govern a partir *“de un Acuerdo de Gobierno detallado que marcaba las prioridades de las Áreas”* i la posada en marxa d'una dinàmica de reunions entre l'equip de Regidors on *“desde Alcaldía se fijaban prioridades clave cada 6 meses para las diferentes Áreas”*.

Aquest ràpid impuls del projecte de govern es veu reflectit en l'activitat inversora de l'Ajuntament l'any 2007 (151 M €), i sobretot l'any 2008 (242 M €), executant un 53% del total de la inversió del període 2007-2010. Veiem, per tant, com el mandat comença amb una clara voluntat expansionista. Aquest ràpid impuls del projecte de govern es plasma també en la concreció durant aquesta etapa de mesures centrals del

---

<sup>25</sup>[https://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=3000038699&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO\\_listadoPublicaciones](https://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=3000038699&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_listadoPublicaciones)

mandat. En aquest sentit es destaquen tres mesures de diferent envergadura però amb una important dimensió política per al nou govern: 1) l'aprovació al juny de 2007 del nou Protocol de Funcionament i Bon Govern, que avança en la línia de reforç de la transparència municipal; 2) l'elaboració del pla participatiu de millora als barris (Auzokide Plana 2007-2011) que apareix al juny de 2008, i que suposa una dinàmica d'interrelació horitzontal de l'Ajuntament amb l'entorn a més d'una incorporació de la millora dels barris a l'agenda municipal; i 3) la presentació a l'octubre de 2007 d'un nou Màster Plan del gran projecte del mandat, la transformació urbana de Zorrozaure, elaborat per l'arquitecta Zaha Hadid i que suposava la continuació del model de reconversió urbana de la ciutat.

El projecte de Zorrozaure està vinculat, a més, amb una clara activitat discursiva impulsada pel govern durant aquesta etapa i que incidia en la idea de continuar amb la transformació de Bilbao. La presentació del projecte s'emmarca en un relat en el qual es parla d'una ciutat de la societat del coneixement creada a partir d'una estratègia basada en l'evolució del sector industrial a una economia de serveis. En aquest moment s'aprofiten grans esdeveniments, com la presència de Bilbao a l'Expo de Xangai del 2008, per reforçar aquesta idea a través de la figura de l'Alcalde, el qual destacava en el discurs de presentació de Bilbao que *"ha habido un amplio conjunto de iniciativas integradas con una visión audaz e inteligente que se han ocupado de transformar Bilbao a través de su Ría, el arte, la recuperación de su centro histórico y la reconversión de una economía industrial en otra mucho más diversificada y centrada en el sector de servicios"*<sup>26</sup>.

Tot i això, és durant aquesta etapa quan també s'accentuen algunes mostres d'oposició per part d'un moviment veïnal que sembla experimentar una revitalització. En aquest sentit, el juny de 2008 es va celebrar a Bilbao una manifestació convocada per les Associacions Veïnals sota el lema *"Porque los barrios también son de Bilbao. ¡Participación ciudadana ya!"*<sup>27</sup>. Davant aquest fet el Govern Municipal sembla reaccionar ràpidament creant el 2008 una Regidoria de Participació Ciutadana i Consells de Districte i l'Observatori Urbà de Barris.

---

<sup>26</sup> [http://elpais.com/diario/2008/04/08/paisvasco/1207683617\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/04/08/paisvasco/1207683617_850215.html)

<sup>27</sup> <http://gara.naiz.info/paperezkoa/20080616/82616/es/Una-marcha-3000-vecinos-exige-mayor-participacion-ciudadana>.

[http://elpais.com/diario/2008/05/22/paisvasco/1211485207\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/05/22/paisvasco/1211485207_850215.html)



Finalment, cal destacar que al final d'aquesta etapa l'equip de Govern comença també a introduir modificacions en un projecte de govern que s'havia plantejat des d'una lògica expansionista. Les entrevistes posen de manifest la celebració d'una sessió de treball extraordinària per *“reorientar la estrategia de gobierno ante los síntomas de crisis económica”*, fet que es veu reflectit al novembre de 2009 quan s'eleva al Ple el primer pressupost municipal en 10 anys que contemplava una contracció (-1,28%).

### Rol de l'equip de govern

En aquesta etapa trobem que el Govern Municipal adopta dos rols simultanis: un associat a la forma d'abordar els temes heretats i un altre rol associat a la concreció i impuls del nou projecte de govern. Pel que fa als temes heretats el govern municipal adopta un paper tecnocràtic. En canvi, en la concreció i impuls del nou projecte de govern el rol de l'equip de govern municipal s'apropa al de líder polític de xarxes, encara que en el marc de la xarxa acotada comentada anteriorment. En aquest sentit, es detecta un clara voluntat del govern de reforçar les línies de comandament verticals i d'impulsar el relat des de la cúspide del govern; però també trobem pautes d'interacció horitzontal dins l'organigrama municipal i amb l'entorn extern.

Els elements verticals es reflecteixen, per exemple, en el fort protagonisme d'Alcaldia i en l'absència de participació en l'elaboració del Pla de Govern i del pressupost municipal, fet que és defensat com a positiu per l'equip de govern. Així, duran les entrevistes s'ha destacat que *“la orientación estratégica del Gobierno es un proceso de arriba hacia abajo y viene desde Alcaldía”* i que el Pla de Govern *“es un instrumento del equipo de gobierno y, por ese motivo, se aprueba sin participación ni de la sociedad civil ni de los otros grupos políticos*. Així mateix, observem un impuls de l'activitat discursiva des del nucli del govern, especialment a través del propi alcalde, aprofitant esdeveniments de gran transcendència mediàtica com l'Expo de Xangai tal i com ja s'ha comentat.

Tot i això, malgrat aquesta adopció d'elements clarament verticals també s'observen dinàmiques d'interacció horitzontal. A nivell intern destaca el fet que les pautes marcades verticalment des de la cúspide del govern, són combinades amb lògiques

d'interacció horitzontal dins de les Àrees. Aquest fet s'evidencia en que, tant els regidors d'àrea com els directors entrevistats, destaquen haver estat involucrats en la concreció de les prioritats de les seves respectives àrees de govern. Els entrevistats han destacat que *“el Plan de Gobierno es la partitura general, pero después son las áreas las que lo acaban de concretar”* i que *“tu puedes (en referència a les Àrees de Govern) tener tus objetivos propios y los del Plan de Gobierno”*. Aquesta lògica d'interacció també es manifesta, per exemple, en el procés de configuració dels equips de direcció que és definit per part d'un membre de l'equip de govern com *“un proceso de negociación entre el núcleo del gobierno, los concejales y las áreas”*.

A nivell extern, en aquesta etapa es produeix un funcionament habitual dels òrgans de participació, que són utilitzats principalment amb una lògica consultiva. Però el factor que realment mostra una aproximació cap al rol de líder polític es troba en l'existència de dinàmiques paral·leles al funcionament d'aquests òrgans. En aquest sentit destaca l'elaboració de l'Auzokide Plana i el reconeixement per part dels electes i dels directors de l'existència de pautes d'interacció informals amb l'entorn (peticions veïnals, reunions de treball, consultes, etc) que influeixen en la concreció de l'agenda de les seves àrees. Així, es destaca que *“más allá de los enunciados del Plan de Gobierno, desde las Áreas tenemos una fuerte presión para dar respuesta a las demandas de los vecinos”*. És precisament aquesta pressió la que sembla haver fet que el Govern impulsi mesures per avançar cap a una interacció més horitzontal amb l'entorn, tal i com mostra la creació de la Regidoria de participació comentada anteriorment. A més, en aquesta etapa veiem una implicació en els grans projectes del mandat de la xarxa acotada d'actors pivotada per l'Ajuntament, com és el cas de Zorrozaure amb participació del Govern Basc, l'Ajuntament de Bilbao, l'Autoritat Portuària i propietaris privats.

Per tant, aquests moments trobem un govern que continua impulsant l'activitat heretada i el pressupost aprovat en un mandat anterior amb un rol pròxim al model tecnocràtic, i que aborda les noves prioritats de mandat amb una clara voluntat de reforçar les línies de comandament verticals però també la dimensió horitzontal i discursiva. Aquest fet aproxima al govern municipal al rol de líder polític de xarxes en el marc d'una xarxa acotada d'actors. Finalment, destaca que el desenvolupament

d'aquestes pautes d'interacció horitzontal semblen accentuar-se en un moment d'una reactivació de la mobilització veïnal que podia qüestionar l'impuls del projecte de govern.

## **L'impuls central del programa de govern del mandat 2007-2011: del Pla de Govern al programa d'Austeritat de final del mandat (desembre 2008-juny 2010)**

Un cop definit el Pla de Govern el mandat entra en una etapa central que s'allargarà fins a l'aprovació del Pla d'Eficiència i Austeritat al juny de 2010.

### Impuls del projecte de govern

Durant l'inici d'aquesta etapa intermèdia del mandat l'equip de govern s'orienta a la concreció del projecte de govern i de mesures clau del mandat, però també a l'impuls de l'activitat discursiva. Un cop definit el Pla de Govern i el Pressupost municipal associat, les entrevistes posen de manifest com les diferents àrees procedeixen a la seva concreció a través de *“proyectos estrella, algunos definidos desde el inicio y otros que van tomando cuerpo a medida que avanza el mandato”*, així com d'un relat vinculat a la idea de *“continuar con la transformación de Bilbao”*. Per tant, en aquesta etapa es desenvolupen iniciatives clau des dels diferents àmbits de govern que serviran per donar cobertura al relat de ciutat comentat anteriorment. Aquestes mesures, tal i com posa de manifest la cita acabada d'exposar, seran fruit d'un procés de planificació previ, però també d'un procés d'identificació de prioritats al llarg del mandat.

En aquesta etapa tenim mesures com la creació d'un nou fòrum de relació amb la ciutadania (el Consell Cívic de la Vila de Bilbao); la posada en marxa de l'Oficina per a la revisió del Pla General d'Ordenació Urbana; la creació de l'Oficina de Canvi Climàtic; o la inauguració de nous espais emblemàtics per a la Ciutat com és el cas del Centre Cultural La Alhóndiga. Així mateix, es manté un nivell elevat d'inversió (amb 208 M€ l'any 2009), encara que 59 provenen del fons estatal FIL, fet que mostra com els efectes de la crisi es comencen a plasmar en les finances municipals. Aquestes mesures serviran per reforçar elements del discurs impulsat des del govern municipal, i elaborat en etapes anteriors en fòrums acotats com Bilbao Metròpoli-30, que situa Bilbao com una ciutat en transformació i que avança d'una economia industrial, a una economia de serveis, cultural i neta.

D'altra banda, també cal destacar l'aparició de problemes en certs projectes emblemàtics que representaran dificultats per a l'impuls del projecte de govern. En

aquest sentit, destaca la qüestió de l'arribada del tramvia a Rekalde, però sobretot l'impuls del projecte de regeneració urbana de la zona de Zorrozaure, ambdós caracteritzats per l'existència d'una complexitat d'actors que hi intervenen.

En el cas del tramvia, el Govern Basc durant el mes de juny de 2009 anuncia un canvi de criteri respecte a l'acord existent amb l'Ajuntament i comunica, davant d'una situació de protestes i falta de consens veïnal, l'arribada del metro i no del tramvia al barri de Rekalde. Aquest fet, serà assumit però també criticat per l'equip de Govern Municipal, que es mostrava partidari a l'arribada del tramvia<sup>28</sup>.

El cas de la transformació de Zorrozaure és especialment significatiu al ser el principal projecte de mandat. En aquesta ocasió veiem com es va haver de modificar el projecte presentat a l'inici del mandat en diverses ocasions a causa de la dificultat d'acord entre els diferents actors implicats, principalment institucions públiques i veïns. En aquest sentit les cròniques d'aquesta època van destacar que el projecte *“ha chocado con una época de fuerte recesión económica y una monumental polémica vecinal que ha modificado e incluso amenazado las previsiones iniciales”*<sup>29</sup>. Concretament veiem com després de la presentació del Màster Plan es produeix una onada de protestes veïnals que faran que l'any 2009 l'Ajuntament pacti determinades concessions amb el Partit Socialista d'Euskadi. Però, a més, el 2010 davant l'escenari de crisi, es produeixen diferències entre Govern Basc i Ajuntament que faran que el Pla es divideixi en tres etapes i que es renunciï a una part de les intervencions. Així mateix, al març de 2010 el Tribunal de Justícia del País Basc anul·larà l'acord de Plenari Municipal de modificació del Pla General a la zona, donant la raó als errors de procediment plantejats per l'associació de veïns El Canal. El projecte no es desencallarà fins a l'arribada d'un acord entre la Comissió Gestora del projecte i l'associació El Canal a través del qual es van retirar els recursos judicials a canvi de més zones verdes i altres millores.

Finalment, cal destacar que al final d'aquesta etapa es produeixen canvis en l'impuls del projecte de govern degut als efectes de la crisi econòmica, provocant que el govern anunciï públicament una redefinició de les prioritats. A les portes del final del mandat es produeix una variació en el discurs vinculat al projecte de govern, ja que es continua

---

<sup>28</sup> <http://www.elcorreo.com/vizcaya/20090612/vizcaya/metro-desbanca-tranvia-rekalde-20090612.html>

<sup>29</sup> [http://elpais.com/diario/2010/08/20/paisvasco/1282333201\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/08/20/paisvasco/1282333201_850215.html)

parlant de la transformació de Bilbao però s'adapta el relat a la crisi. Aquest procés, que es reflectia en la reducció del pressupost els anys 2009 i 2010, o en la creació d'una àrea de Serveis Generals que pretenia reduir costos interns, culminarà amb l'aprovació d'un Pla d'Eficiència i Austeritat i la creació d'una Comissió encarregada d'adoptar mesures d'estalvi en el funcionament de l'Ajuntament<sup>30</sup>.

### Rol de l'equip de govern

En aquesta etapa el paper del govern se situa en termes semblants a l'etapa anterior: el govern fa esforços per mantenir els elements verticals, però també els combina amb elements horitzontals i una clara activitat discursiva que l'aproximen al rol de líder polític de xarxes (sobretot en el marc d'una xarxa acotada d'actors). Tot i això, també veiem com les dificultats aparegudes en l'impuls de projectes clau (com el tramvia a Rekalde i Zorrozaure) es produeixen en moments en els quals es produeixen desequilibris entre les tres dimensions, sent especialment significatives les limitacions pel que fa a la interacció horitzontal per part de la xarxa acotada d'actors en el cas de Zorrozaure.

La preocupació de l'equip de govern pels elements verticals es demostra durant les entrevistes realitzades quan es destaca que, un cop disponible el Pla de Govern i el nou pressupost, continuava existint una tendència a que *“prime el interés departamental”* amb el consegüent *“riesgo de la fragmentación de la acción y del equipo de gobierno”*. És per això que, per exemple, *“continuaron las reuniones con concejales para marcar prioridades”*. D'altra banda, complementàriament a aquesta dinàmica, les entrevistes posen de manifest *“la autonomía”* de las àrees per *“concretar la estrategia y identificar nuevos problemas y darles respuesta”*. En aquest sentit destaca el paper dels regidors, que realitzen freqüentment una funció expansionista, baixant *“al día a día de su área”*. Aquest fet es produeix fins i tot al final de l'etapa amb la introducció de les mesures d'austeritat, ja que les entrevistes mostren com cada àrea *“tenía libertad para ajustar sus prioridades según el nuevo escenario”*. Per tant, a nivell intern es produeix una complementarietat entre les dinàmica verticals i horitzontals en la gestió del procés de govern.

---

<sup>30</sup> <http://goo.gl/TiaOFj>

A nivell extern continua funcionant la dinàmica d'interacció basada en una xarxa acotada d'actors amb òrgans de participació consultius, l'impuls de projectes amb societats concertades entre diferents actors (com Bilbao Ria 2000 i la comissió gestora de Zorrozaure) i el desplegament d'un relat construït en el marc de Bilbao Metròpoli-30 i desplegat des d'Alcaldia. Tot i que aquestes dinàmiques continuen permetent a l'Ajuntament desplegar el seu projecte de govern, és significatiu el fet que aquesta xarxa acotada comença a presentar alguns símptomes d'esgotament a causa del seu caràcter restringit. Aquest fet es reflecteix sobretot a Zorrozaure el qual és un projecte liderat per Alcaldia, amb una implicació directa d'una xarxa d'actors que està representada a la Comissió Gestora i que es basava en un relat construït per l'Associació Bilbao Metròpoli-30. Per tant, és un projecte clarament vinculat a la idea de líder polític de xarxes, però en el marc d'una xarxa restringida. Aquesta circumstància comportarà problemes d'interacció amb la ciutadania, que realitzarà un discurs més vinculat a la qualitat de vida als barris i que reclamarà canvis i major implicació en el projecte, tal com s'evidencia amb la creació de l'associació veïnal El Canal. Precisament, no serà fins que el govern presenta una major obertura d'aquesta xarxa restringida i s'incorporen demandes veïnals que el projecte es desencallarà.

En definitiva, en aquesta tercera etapa estem davant d'un govern que s'encarrega d'impulsar mesures que concreten el projecte de govern i que es veurà obligat a redefinir prioritats i fins i tot discurs com a reacció a la crisi. Per fer-ho, mostra una clara orientació a reforçar les línies de comandament verticals, però també a la interacció amb una xarxa acotada d'actors que s'havia configurat des de l'inici de l'auge de la transformació de Bilbao. Aquesta dinàmica d'actuació basada en una xarxa acotada, encara que permet impulsar el projecte de govern, començarà a mostrar símptomes de fatiga en un moment de major mobilització social propiciant mesures de major obertura per part del Govern, tal i com s'observa en un projecte clau com és Zorrozaure.

## **El tancament del mandat i l'obertura del nou període electoral del mandat 2007-2011: del Pla d'Austeritat a les eleccions (juny 2010-maig 2011)**

L'aprovació del Pla d'Austeritat dóna lloc a l'inici de l'últim any de mandat en una situació complexa a causa dels efectes de la crisi econòmica en l'agenda local de Bilbao.

### Impuls del projecte de govern

En aquesta etapa final del mandat l'equip de govern combina dues línies d'activitat en l'impuls del projecte de govern. D'una banda, continua amb l'ajust del projecte de govern iniciat en l'etapa anterior i, de l'altra, també manté l'impuls de mesures clau provinents de les primeres etapes del mandat. Les mesures d'ajust estan directament relacionades amb la reorientació del projecte de govern en un entorn de crisi. En aquest sentit veiem, per exemple, com amb l'aprovació del Pla d'Austeritat es crea una Direcció de Modernització i Serveis Generals amb l'objectiu de reduir despeses. Així mateix, s'aplica el Pla d'Ajust Estatal amb una reducció de sous públics, es congelen els impostos i es presenta al novembre 2010 un projecte de pressupostos per a 2011 amb una disminució del pressupost municipal. A més, les inversions cauen fins als 138 milions d'euros (amb 39 milions provinents del fons estatal FIL). D'altra banda, al març de 2011 l'Ajuntament anuncia la cancel·lació del seu deute històric (que era de 200 milions d'euros l'any 1999), amb la voluntat de mostrar la situació d'estabilitat a Bilbao als inversors externs.

A banda d'impulsar aquestes mesures molt orientades a la reorientació del projecte de govern en un entorn de crisi, el govern municipal manté en aquesta etapa els grans projectes de transformació que configuraven la base del seu projecte de govern inicial. En aquest sentit, tenim, per exemple, la inauguració parcial al setembre de 2010 de l'emblemàtic Mercat de la Ribera, amb un cost proper als 10 milions d'euros i presentat com un símbol més de la transformació econòmica de la ciutat. Però entre els projectes que es mantenen destaca sobretot el de Zorrozaure el qual es desencallarà en aquesta darrera etapa del mandat. En aquest cas, el 10 d'octubre de 2010 la comissió de Zorrozaurre i l'Associació de Veïns El Canal van arribar a un acord mitjançant el qual *“se suspenden todos los pleitos jurídicos”* i es pacten *“los principales*



*elementos del diseño urbanístico de la margen derecha del Canal de Deusto*<sup>31</sup>. Aquest fet permetrà que en l'últim Ple del mandat s'aprovi per unanimitat el Pla General de Zorrozaure.

Així mateix, trobem en aquesta etapa final del mandat un govern actiu a nivell discursiu tant de cara a abordar el final del mandat, com per assentar les bases del relat del proper mandat. Les entrevistes posen de manifest com en aquesta etapa des d'Alcaldia es passa *“de un mensaje de obras a hablar de economía”*. Aquest fet es veu reflectit, per exemple, en la intervenció de l'Alcalde en la presentació del projecte de pressupostos 2011, en la qual combina la idea de continuar amb les projectes de transformació ja iniciats - *“vamos a acabar con lo que prometimos”*-; al mateix temps que es reacciona davant la crisi anunciant que *“son unos presupuestos austeros”*, que es congelen els impostos municipals *“para ayudar a los vecinos”* i que *“llevamos dos años de esfuerzos, antes de que Zapatero (el President del Govern) dijera que había crisis”*<sup>32</sup>.

A més, les entrevistes realitzades també posen de manifest com l'equip de govern comença a construir *“conjuntamente con el partido, las bases del relato de gobierno para próximo mandato”*. En aquest sentit, els electes destaquen la compaginació al final del mandat de *“la tarea de gobierno”* i de *“elaboración del próximo programa electora”*. Aquesta activitat era reflectida per l'Alcalde en intervencions públiques, com quan va anunciar de cara al mandat 2011-2015 la reforma de l'estació Termibus, la realització de 200 actuacions per als barris, la creació de 2.000 noves places d'aparcament en superfície i la dedicació d'un esforç especial en Bilbao La Vieja<sup>33</sup>.

Finalment, cal destacar que en aquesta etapa Bilbao rep una sèrie de reconeixements externs que ajudaran a reforçar a nivell de discurs el projecte de govern. Així, Bilbao participa a l'Expo de Xangai a l'apartat de millors pràctiques urbanes (2010), la rep el Premi Lee Kuan Yew World City (2010) i es classifica en primer lloc aquest mateix any en el rànquing de transparència municipal elaborat per l'organització internacional Transparència internacional (TI).

---

<sup>31</sup> <http://www.elcorreo.com/vizcaya/20101019/local/comision-zorrozaurre-asociacion-vecinos-201010192158.html>

<sup>32</sup> <http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20101021/vizcaya/azkuna-renuncia-endeudarse-pese-20101021.html> - <http://www.elcorreo.com/vizcaya/20101020/local/presupuestos-ayuntamiento-bilbao-201010201332.html>

<sup>33</sup> <http://www.elcorreo.com/alava/v/20110415/vizcaya/ayuntamiento-plantea-reforma-termibus-20110415.html>

## Rol de l'equip de govern

En aquesta etapa final veiem pautes verticals, horitzontals i discursives en l'equip de govern que l'aproximen novament al rol de líder polític de xarxes, però amb un especial èmfasi en la voluntat de transmetre públicament una imatge de lideratge vertical. De les entrevistes realitzades es desprèn que, davant la crisi, el Govern Municipal va pretendre *“mostrar públicamente una reacción y un liderazgo por parte del Alcalde”*. Es per aquest motiu que *“las medidas de racionalización del gasto son impulsadas y comunicadas desde Alcaldía”* i que, per afrontar la recta final del mandat, es va convocar una reunió específica de l'equip de govern en la qual des d'Alcaldia es van perfilar les prioritats fins a les eleccions municipals. L'exemple més clar d'aquesta voluntat és que el Pla d'Austeritat va ser elaborat des d'Alcaldia i comunicat públicament pel propi Alcalde<sup>34</sup>.

Veiem per tant com, en un moment de crisi, es produeix una voluntat de reforç de la dimensió vertical que està relacionada, a la seva vegada, amb una intenció de transmetre una dimensió discursiva vinculada a la idea de lideratge per part del govern municipal. Tot i això, també continuen les pautes horitzontals d'actuació per part del Govern Municipal: a nivell intern les entrevistes destaquen per exemple com, tot i que les directrius del Pla d'Austeritat venien per part d'Alcaldia, la seva concreció depenia *“del criterio y conocimiento de cada área”* i com *“cada Área tenía la capacidad de detectar de forma autónoma aquellos temas con mayor posibilidad de reorientación hasta el final del mandato”*.

A nivell extern, encara que continua la dinàmica d'interacció amb l'entorn d'etapes anteriors, veiem com apareixen símptomes d'una voluntat d'ampliar la xarxa acotada d'interacció de l'Ajuntament a més actors. Aquest fet comportaria una evolució d'un rol de líder polític de xarxes en el marc d'una xarxa acotada, a un paper de líder polític de xarxes en el marc d'una xarxa més àmplia. Una de les evidències més clares en aquest sentit la tenim en el fet que, a la vegada que es pretén transmetre un lideratge en temps de crisi, el juny de 2010 es constitueix el Consell Cívic de la Villa. Aquest

---

<sup>34</sup> <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/23/paisvasco/1277300412.html>

fòrum de participació està format per representants de sectors socials, culturals, polítics i econòmics i és presentat per l'Alcalde amb dos objectius<sup>35</sup>:

- Consensuar els grans projectes de la capital biscaïna.
- Debatre sobre el futur de Bilbao.

Una segona evidència la trobem en els canvis en la forma de gestionar el principal projecte del mandat, Zorrozaure, fet que serà clau per al seu desbloqueig. Zorrozaure era un projecte en el qual el govern municipal havia assumit un clar paper vertical, al mateix temps que era el fruit de la interacció horitzontal en el marc d'una xarxa acotada d'actors i que s'havia vinculat a la dimensió discursiva de la transformació de Bilbao. És precisament el fet de treballar-lo en el marc d'una xarxa d'actors massa acotada el factor que havia generat problemes al Govern Municipal, tal i com es va reflectir en la mobilització veïnal a través de l'Associació Veïnal El Canal. En aquesta etapa, el fet que s'ampliï aquesta xarxa, incorporant també les demandes veïnals, serà un fet clau per entendre el desbloqueig del projecte.

Per tant, en aquesta etapa trobem un govern que afronta el final del mandat amb el repte d'introduir modificacions en la seva agenda de govern i continuar amb projectes clau com el Mercat de la Ribera i Zorrozaure. Per fer-ho reforça la seva dimensió vertical, però també realitza avenços en la dimensió horitzontal amb gestos encaminats cap a l'ampliació de la xarxa acotada d'actors que havia protagonitzat la transformació de Bilbao. Aquests dos fets seran projectats en un nivell discursiu que se centrarà en les idees d'adaptació a la crisi, continuar amb la transformació urbana, reforç del lideratge municipal i millora de les dinàmiques d'interacció amb l'entorn.

---

<sup>35</sup> [http://elpais.com/diario/2010/06/25/paisvasco/1277494802\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/06/25/paisvasco/1277494802_850215.html)

## **El pas al mandat 2011-2015 (inclou fins l'impuls central del programa de govern): de les eleccions al canvi d'Alcalde a Bilbao (maig 2011-març 2014)**

Les eleccions de maig de 2011 condueixen a un nou mandat en el qual el partit de l'Alcalde Iñaki Azkuna (PNB) aconsegueix per primera vegada una majoria absoluta. En un entorn de crisi que havia castigat a molts governs el PNB aconsegueix el seu millor resultat històric a Bilbao. El partit de l'Alcalde passa de tenir el 38% del vot (2007) al 44% (2011), amb un total de 15 regidors.

### Impuls del projecte de govern

L'inici del mandat 2011-2015 es caracteritza per una ràpida transició i una voluntat del govern d'impulsar un projecte de govern vinculat a les idees centrals del mandat anterior: reacció contra la crisi i continuar amb la transformació urbana. Aquest fet es fa palès des de les primeres etapes del mandat, tant en la construcció del relat polític, com en la definició del projecte de govern i en l'impuls de mesures clau.

El marc del mandat a nivell de relat ja es comença a definir en la campanya electoral, en la qual l'Alcalde destacarà el discurs de lluita anticrisi, la transformació urbana i la proximitat. Abans de les eleccions l'alcalde Azkuna llança en paral·lel els missatges de crear una *“alianza”* contra la crisi i de que *“la transformación de Bilbao tiene que seguir, sobretudo en los barrios altos”*<sup>36</sup>. Per la seva banda, l'oposició intentarà posar de relleu limitacions en el model de govern i la necessitat d'obrir la xarxa d'actors que participen en la governança de Bilbao. En un entorn de mobilització ciutadana influenciat per la crisi, l'oposició intentava transmetre la necessitat de replantejar el projecte de govern cap a la proximitat i una major obertura, tal i com mostra Bildu que parla de *“la hora de los barrios”*<sup>37</sup>, o el PSE que promet *“Consejos de Distrito monográficos”* i *“abrir las puertas del Ayuntamiento a los vecinos”*<sup>38</sup>.

Davant d'aquest entorn sensible a la crisi el govern municipal actua ràpidament després de les eleccions, tant en la definició programàtica com en l'impuls de mesures clau. Aquest fet es plasma en una ràpida elaboració del Pla de Govern ja que al novembre de 2011, pocs mesos després de les eleccions, l'equip de govern presenta

<sup>36</sup> <http://www.elcorreo.com/especiales/elecciones/vizcaya/2011/noticias/creais-charlatanes-20110507.html>

<sup>37</sup> <http://www.elcorreo.com/especiales/elecciones/vizcaya/2011/noticias/bildu-cree-llegado-hora-20110507.html>

<sup>38</sup> <http://www.elcorreo.com/especiales/elecciones/alava/2011/noticias/apuesta-ayuntamiento-transparente-abierto-20110507.html>

un pressupost que integra les noves prioritats del Pla de Govern 2011-2015 (amb un nova reducció del pressupost municipal). Així mateix, just després de les eleccions s'anuncia un nou organigrama municipal orientat a reduir departaments i concentrar empreses municipals<sup>39</sup>.

A part d'aquestes mesures d'austeritat el mandat s'inicia també amb l'impuls de projectes de transformació urbana. Aquests projectes, en paraules d'un entrevistat del Govern, *“siguen una inercia muy importante, ya que pretendían dar continuidad a la transformación de Bilbao”*. Així, ja durant la campanya electoral des de l'Ajuntament s'havia anunciat l'obertura de l'emblemàtica Torre Iberdrola per a setembre de 2011 i l'empresa pública Surbisa havia presentat una proposta per fer 70 intervencions de millora en barris. A més, l'Alcalde havia presentat el projecte *“Corazones de Barrio”* per impulsar el comerç. A més, poc després d'iniciar-se el mandat es posa en marxa un procés participatiu per revisar el Pla General d'Ordenació Urbana i per elaborar l'Auzokide Plana 2012-2015, amb el qual es determinen inversions de millora als barris. També trobem la continuació de les obres de remodelació del Mercat de la Ribera, que culminaran amb la inauguració de la segona fase al desembre de 2012.

Des de l'etapa inicial del mandat també apareixen a l'agenda del Govern els que s'han considerat com els dos grans projectes del mandat<sup>40</sup>, vinculats a la idea de la transformació urbana, i que en aquest mandat aniran avançant amb alguns contratemps:

- En primer lloc tenim el projecte de soterrament de l'Estació de Termibus, anunciat pel propi Alcalde abans d'acabar el mandat anterior. Un cop iniciat el mandat l'Ajuntament prepara un concurs per a iniciar les obres, que es publica al juliol de 2013, però que queda desert per no presentar-se cap empresa a causa de la falta de finançament bancari. Aquest fet provoca que l'Ajuntament, encara que decideix continuar amb el projecte, l'ajorni reconeixent la dificultat de trobar el finançament necessari.

---

<sup>39</sup> <http://www.deia.com/2011/05/25/bizkaia/bilbao/azkuna-llevara-la-austeridad-al-consistorio-con-menos-areas-y-mas-responsabilidades>

<sup>40</sup> <http://www.blogseitb.com/bilbao/2014/03/31/canal-de-deusto-y-termibus-los-grandes-proyectos-que-heredareso/>

- En segon lloc, l'altre gran projecte està relacionat amb la transformació de Zorrozaure i fa referència a l'obertura del Canal de Deusto. L'obertura del Canal pretén transformar definitivament la península de Zorrozaure en una illa i es justifica com un mecanisme per evitar futures inundacions. Aquest projecte es va gestant amb la particularitat que els veïns mostren una actitud de control a través de l'Associació El Canal, la qual afirmen que *"se ha quedado para opinar"*<sup>41</sup>. Al maig de 2014 s'anuncia el començament de la *"obra del siglo"* a Bilbao, que suposa una inversió de 20 milions d'euros, amb l'avís dels veïns del Canal de romandre *"vigilantes"*<sup>42</sup>. Aquesta activitat veïnal es manifesta també en altres iniciatives polèmiques vinculades a Zorrozaure, com la ubicació d'una Central Tèrmica a la zona de Sant Ignasi davant la qual l'Associació El Canal va expressar el seu rebuig l'any 2012<sup>43</sup>.

L'inici del mandat 2011-2015 també anirà acompanyat de l'atorgament de diversos premis i reconeixements a l'equip de govern que suposaran un nou suport a nivell discursiu al seu projecte de govern i a la forma d'impulsar-lo. En aquesta línia trobem el premi EIPA-European Public Sector Award 2011 per una *"Gestión política basada en rigor económico y presupuestos estratégicos"*<sup>44</sup> i el reconeixement simbòlic a Iñaki Azkuna l'any 2012 com *"mejor alcalde del mundo"* per la City Mayors Foundation.

Però a mesura que avança el mandat es produeixen diferents fets que introduiran interrogants en l'impuls del projecte de govern i en el propi model de transformació de la ciutat en un entorn de crisi. En primer lloc, l'any 2013 es produeix el reconeixement de la crisi d'una de les societats clau en l'impuls del model de transformació de Bilbao, Bilbao Ria 2000 (en la qual l'Ajuntament té una presència destacable). Es reconeix que aquesta societat deu uns 200 milions d'euros i s'arriba a plantejar la seva liquidació perquè, segons afirma el Diputat General de Biscaia (José Luis Bilbao), la crisi econòmica posa de manifest que *"el modelo de Bilbao Ría 2000 está agotado, los tiempos han cambiado"*. En segon lloc, durant el mes de març de 2014 es produeix la defunció de l'Alcalde Azkuna, després d'una llarga malaltia. Aquest fet anirà

41 <http://www.elcorreo.com/vizcaya/20100408/local/asociacion-canal-aboga-consensuar-201004081635.html>

42 [http://www.cadenaser.com/euskadi/articulo/estaremos-vigilantes-caigan-tentacion-llevar-tierras-fabrica-sader-avisar-vecinos-canal/csrrsrrpor/20140512csrrsreus\\_13/Tes](http://www.cadenaser.com/euskadi/articulo/estaremos-vigilantes-caigan-tentacion-llevar-tierras-fabrica-sader-avisar-vecinos-canal/csrrsrrpor/20140512csrrsreus_13/Tes)

43 <http://www.elcorreo.com/alava/v/20120316/vizcaya/asociacion-canal-rechaza-central-20120316.html>

44 [http://elpais.com/elpais/2011/11/17/actualidad/1321521427\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2011/11/17/actualidad/1321521427_850215.html)

acompanyat amb un relleu de transició al capdavant de l'Ajuntament (Ibon Areso) amb una certa actualització del discurs per afrontar el final del mandat. Suposa també l'obertura d'un període d'incertesa a causa del fort lideratge carismàtic que jugava l'Alcalde dins de l'equip de govern.

### Rol de l'equip de govern

En aquest període del mandat es produeixen unes pautes en el rol del govern similars a les del mandat anterior. Tanmateix, s'observen algunes modificacions fruit de tres factors: 1) el fet d'obtenir una majoria absoluta; 2) la reactivació del moviment veïnal; i 3) el relleu al capdavant de l'Alcaldia a meitat del mandat. A més, cal destacar que al final de l'etapa analitzada trobem un moment d'incertesa pel que fa al futur del rol de l'equip de govern.

La configuració inicial del govern i les bases del nou programa compten novament amb una forta component vertical ja que, tal i com afirma un membre del govern, són tasques que *“recaen en el núcleo dirigente del gobierno”*. Aquesta configuració inicial del govern dóna lloc a un organigrama *“más piramidal”* que pretén consolidar una major *“capacidad de dirección en Alcaldía”*. Quant al Pla de Govern veiem una gran rapidesa en la seva elaboració que produeix, tal i com s'ha comentat, que es vegi reflectit en el primer pressupost municipal elaborat pel nou govern. Els entrevistats posen de manifest que *“el proceso de planificación sigue las misma pautas”* (amb un fort pes d'Alcaldia) i que *“el hecho de que gobierne el mismo partido con mayoría absoluta te hace más fácil hacer el Plan de Gobierno”*.

A part d'aquesta dinàmica vertical trobem com a mesura que avança el mandat s'incorporen pautes horitzontals, tant internes com externes, que aproximen de nou el rol del govern a la lògica de líder polític d'una xarxa acotada d'actors (encara que es va ampliant gradualment). A nivell intern els entrevistats destaquen novament la capacitat autònoma *“de organización, funcionamiento e interacción con el entorno”* de les diferents àrees de govern, així com el repte que suposa per a l'equip de govern mantenir uns objectius comuns i la coordinació entre àrees. És per això que es continuen mantenint les sessions monogràfiques de l'equip de govern *“para compartir las prioridades a corto plazo”*.

A nivell extern destaca el manteniment de les pautes d'interacció habituals amb l'entorn. No obstant destaca el fet que des de la societat civil, i especialment des de les associacions veïnals, es demandi superar la lògica de la xarxa restringida i obrir-la a més actors. En aquest sentit trobem demandes veïnals per tal d'activar el Consell Cívic, fet que porta al govern municipal a obrir un procés en el qual es realitzen tres sessions monogràfiques de debat: Qualitat de Vida (24 d'abril del 2012); Economia: Desenvolupament econòmic i comercial. Innovació (31 de maig de 2012); i Governança: Escolta i Participació (27 de setembre de 2012). Així mateix, l'obertura de processos d'interacció amb l'entorn en el marc de l'elaboració del projecte "Corazones de Barrio", de la revisió del Pla General d'Ordenació Urbana i en l'elaboració del pressupost d'inversions Auzokide Plana 2012-2015, mostren també com el govern municipal realitza gestos d'ampliació de la xarxa d'actors que interactuen amb l'Ajuntament.

Aquesta lògica de complementaritat vertical-horitzontal, així com la voluntat d'incidir en l'actualització del relat de ciutat, són elements destacats pel nou alcalde (Ibon Areso) en els seus primers posicionament just després de la presa de possessió l'any 2014. En aquest sentit, el nou Alcalde afirma que "*hay que escuchar, pero a veces hay que tener claro el proyecto y hacerlo*" i que "*en un principio, Bilbao vivió una transformación industrial, posteriormente intentamos diseñar una ciudad amable y agradable, y ahora, el reto es llegar a ser una ciudad inteligente*".<sup>45</sup>

En definitiva, en aquesta etapa tenim inicialment una transició entre mandats caracteritzada per la continuïtat tant en el rol adoptat per l'equip de govern com en l'impuls del projecte de govern. Com a fet destacable cal remarcar la major mobilització de la societat civil, que pretén incidir l'ampliació de la xarxa acotada d'interacció amb l'Ajuntament. Davant aquesta mobilització el govern municipal anirà mostrant gestos d'ampliació de la xarxa. Malgrat aquesta continuïtat inicial, les dues circumstàncies comentades anteriorment (el qüestionament de Bilbao Ria 2000 en un entorn de crisi i la defunció de l'Alcalde) obren un període d'incertesa sobre l'evolució del rol del govern i el seu impacte en l'impuls del projecte de govern. La crisi de Bilbao Ria 2000 (i en menor mesura la dificultat en la recerca de finançament per projectes

---

45 [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/05/paisvasco/1401970206\\_582863.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/05/paisvasco/1401970206_582863.html)





com el soterrament de Termibus) significa una posada en qüestió molt important del model d'interacció horitzontal basat en una xarxa acotada d'actors, així com d'elements centrals del relat sobre la transformació de Bilbao. A més, amb la defunció de l'Alcalde Azkuna l'Ajuntament perd una figura que era clau en el lideratge vertical, la cohesió del govern i la projecció i canalització del discurs de govern.

## 5.4. Síntesi del capítol

### 5.4.1. Evolució del rol i de l'impuls del projecte de govern en l'etapa democràtica

Etapa 1: L'Ajuntament en transició (final dels 70s i anys 80s)	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
	<p style="text-align: center;"><b>Fracàs en l'impuls d'un projecte de govern que abordi la situació de crisi</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Definició d'un projecte de govern:</b> No es defineix una alternativa sobre com abordar la reconversió industrial.</li> <li>○ <b>Implementació de mesures clau:</b> Només s'aconseguiran impulsar iniciatives parcials per a la transformació de la Ciutat.</li> <li>○ <b>Marc de suport al projecte i mesures del govern:</b> El consens antifranquista no es plasma en un suport a un projecte de govern local.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Es deixa enrere el perfil tecnocràtic-burocràtic, però estem en una situació d'indefinió del seu rol.</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Dimensió vertical</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es reforça la capacitat decisòria de l'equip de govern i s'impulsen algunes reformes orientades a la modernització de l'Ajuntament.</li> <li>• No obstant, la inestabilitat política al capdavant de l'Ajuntament i l'endeutament del Consistori dificultarà el posicionament jeràrquic.</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió horitzontal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaca la negociació entre partits: tots assumeixen responsabilitats de gestió municipal.</li> <li>• Clima de tensió entre administracions i auge de la visió municipalista en detriment de la metropolitana.</li> <li>• L'Ajuntament impulsa tan sols de forma molt parcial dinàmiques de participació ciutadana.</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió discursiva</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No supera la imatge d'inestabilitat en el lideratge municipal.</li> <li>• Absència d'un relat que aglutini als diferents actors implicats en la governança de Bilbao.</li> </ul> </li> </ul>
	<p><b>Resum</b></p> <p><i>L'època dels primers ajuntaments democràtics a Bilbao es caracteritza no només per una situació de crisi, sinó per la dificultat de plantejar alternatives per poder sortir d'aquesta situació per part d'un govern municipal que presentarà problemes de lideratge vertical i de coordinació amb un entorn que no comparteix un discurs comú de ciutat.</i></p>	

Etapa 2: El Govern de Bilbao de final dels 80 i els anys 90	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
	<p style="text-align: center;"><b>Èxit progressiu en l'impuls del projecte de govern</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Definició d'un projecte de govern:</b> Es defineix un projecte de govern basat en la idea de la regeneració urbana.</li> <li>○ <b>Implementació de mesures clau:</b> Es comencen a impulsar importants iniciatives de transformació urbana de la Ciutat.</li> <li>○ <b>Marc de suport al projecte i mesures del govern:</b> Es forja un consens sobre la transformació urbana (per part d'una xarxa acotada d'actors).</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Evolució progressiva cap al rol de líder polític de xarxes encara que amb elements de govern relacional</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Dimensió vertical</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es produeix major estabilitat al capdavant de l'Alcaldia.</li> <li>• S'adeqüen les estructures municipals per aconseguir una major eficàcia i eficiència en l'actuació: organització de l'equip de govern, modernització, proliferació d'instituts i empreses, ...</li> <li>• L'Ajuntament impulsa l'ordenació del territori</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió horitzontal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es desenvolupa una xarxa acotada entre sectors clau i amb un fort lideratge públic.</li> <li>• Avança el desplegament de mecanismes de participació ciutadana amb una funció consultiva.</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió discursiva</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es reconeix la crisi i es genera un discurs compartit sobre la necessitat de superar-la en la base de la col·laboració publico-privada en la transformació de la Ciutat.</li> <li>• El govern municipal és un actor més que participa en l'elaboració del discurs.</li> </ul> </li> </ul>
	<p><b>Resumen</b></p> <p><i>Als 90 s'inicia la gran metamorfosi de Bilbao: s'assenten les bases i s'impulsen els grans projectes de transformació de Bilbao a partir d'una dinàmica de construcció de xarxes acotades entre sectors clau i amb un fort lideratge públic. En aquest marc l'Ajuntament, encara que no assumeix plenament el rol de líder polític de xarxes a causa del paper decisiu d'instàncies supralocals, comença a assumir trets d'aquest paper. En tot cas supera el rol tecnocràtic i se situa en un híbrid entre el rol de líder polític de xarxes i el de govern relacional.</i></p>	





Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
<p>Èxit amb incertesa al final de l'etapa</p> 	<p style="border: 1px dashed blue; padding: 5px;">Evolució cap a un paper del líder polític de xarxes, destacant especialment el paper de l'Alcalde. Al final de l'etapa apareixen interrogants sobre el rol de l'equip de govern</p> 
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Definició d'un projecte de govern:</b> El govern municipal defineix un projecte de govern centrat en posicionar Bilbao com a marca global.</li> <li>○ <b>Implementació de mesures clau:</b> Implicació directa de l'Ajuntament en l'impuls de múltiples actuacions físiques sobre la ciutat. Al final de l'etapa apareix una major mobilització i reivindicació ciutadana respecte als grans projectes de transformació (com Zorrozaure)</li> <li>○ <b>Marc de suport al projecte i mesures del govern:</b> Suport ciutadà creixent al relat del Govern encara que al final del període comença a mostrar una fatiga pròpia de la situació de crisi econòmica. Al final de l'etapa emergeix una major pluralitat de discursos (vinculats a la proximitat i els barris).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Dimensió vertical</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Alcalde suma suport ciutadà en els successius mandats i es consolida com un líder carismàtic.</li> <li>• La disminució del deute municipal i la inversió en modernització dóna més protagonisme a l'Ajuntament.</li> <li>• Al final de l'etapa apareixen interrogants sobre el posicionament de l'Ajuntament a causa de la defunció de l'Alcalde.</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió horitzontal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forta interacció de l'Ajuntament amb un entorn pròxim format per una xarxa acotada d'actors.</li> <li>• Expansió dels mecanismes de participació que seguiran sent fonamentalment consultius.</li> <li>• Al final de l'etapa es posa en qüestió el funcionament de la xarxa acotada i apareixen elements nous d'interacció que l'amplien (molt vinculats a la demanda ciutadana): aposta per la transparència, elaboració participativa a nivell de districte del pressupost d'inversió, creació del Consell Cívic, ...</li> </ul> </li> <li>○ <b>Dimensió discursiva</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es genera el relat d'una nova transformació que és canalitzat i impulsat per un Alcalde que va obtenint un creixent suport ciutadà i reconeixement internacional.</li> <li>• Al final de l'etapa s'obren interrogants: sobre la capacitat de trobar un lideratge que canalitzi el relat i sobre la fatiga del propi relat en un moment de crisi.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Resum</b></p> <p><i>Durant aquesta etapa es produeix la consolidació de la transformació de Bilbao, amb una projecte de govern per part de l'equip de govern municipal orientat a assegurar les intervencions provinents d'etapes anteriors i impulsar una nova agenda que situï a Bilbao en el marc de les ciutats globals. És una etapa de reconeixements internacionals per la Ciutat i de creixent suport ciutadà a un equip de govern que assumeix un rol de líder polític de xarxes.</i></p> <p><i>Tot i això, al final de l'etapa el projecte de govern vigent durant tota la dècada comença a mostrar signes de fatiga propis d'unes agendes urbanes molt marcades per la crisi (on apareixen qüestions com la desigualtat, el desequilibri entre barris, etc). Aquesta situació anirà acompanyada d'un creixement dels interrogants al voltant del rol de líder polític per part del govern municipal. Aquests interrogants vindran marcats tant pel repte que suposa el relleu d'un alcalde carismàtic com Azkuna, com per les possibles limitacions de la xarxa restringida d'actors que havia funcionat fins el moment i de les bases del propi discurs de transformació en un entorn de crisi.</i></p>	



## 5.4.2. Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern al llarg del cicle del mandat



### Eines i pràctiques de lideratge vertical i interacció amb l'entorn a l'Ajuntament de Bilbao

	Eines i pràctiques de govern	Efectes sobre el lideratge vertical i la interacció amb l'entorn de l'Ajuntament
<b>Organització de l'Ajuntament de Bilbao</b>	<p><b>Organització interna</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Ajuntament s'organitza en base a dos arenes principals: 1) l'Arena central, 2) l'Arena de Govern temàtica i territorial.</li> <li>• Aquestes dues arenes conformen una xarxa amb diferents nodes de poder que tenen capacitat d'iniciativa política i impuls de mesures de govern. No obstant, cal remarcar el fort pes de l'Arena Central, i particularment d'Alcaldia, en aquesta xarxa que dona estructura a l'Ajuntament de Bilbao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estem davant d'una estructura organitzativa que potencia les dinàmiques de funcionament vertical del Govern; però que es complementa amb dinàmiques de funcionament horitzontals a través de la interacció de diferents actors en unes àrees de govern autònomes (principalment temàtiques i en menor mesura territorials).</li> <li>• L'arquitectura de govern a Bilbao, per tant, pretén sumar un fort lideratge vertical d'Alcaldia amb el resultat de la interacció en diferents arenes amb dinàmiques pròpies de funcionament.</li> </ul>
	<p><b>Interacció amb l'entorn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eines de participació ciutadana: al voltant de les àrees de govern l'Ajuntament ha desenvolupat una estructura de participació de caràcter consultiu. Aquesta estructura es troba actualment en evolució amb reformes orientades a millorar la transparència municipal, introduir noves estructures que atorguin major capacitat decisòria a la ciutadania i incorporar processos ad hoc de participació que permetin més implicació de la societat civil.</li> <li>• Xarxa de col·laboració publico-privada: A part de l'estructura de participació ciutadana, el Govern interacciona amb una xarxa d'actors amb un pes clau en l'impuls de mesures de govern (en el marc de societats com Bilbao Ria 2000) i el relat de ciutat (com Bilbao Metròpoli-30).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Els elements definitoris del model de participació ciutadana comporten el seu ús amb una finalitat consultiva, el manteniment de la capacitat decisòria en els electes i la implicació principalment dels agents socials tradicionals. Tot i això, caldrà veure l'evolució i l'impacte de les reformes recentment iniciades.</li> <li>• En canvi, la xarxa de col·laboració públic-privada té un paper central, fet que evidencia una forta interacció horitzontal de l'Ajuntament amb el seu entorn però amb una lògica de xarxa acotada.</li> </ul>
<b>Eines clau de gestió estratègica del procés de govern a l'Ajuntament de Bilbao</b>	<p>Destaquen 3 eines per la seva rellevància, transcendència pública i capacitat de marcar la dinàmica de funcionament d'un mandat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Plan de Govern:</b> ha anat guanyant rellevància com a eina de definició i impuls del projecte de Govern. És vist com una eina vertical elaborada i impulsada exclusivament des del Govern Municipal.</li> <li>• <b>Pressupost Municipal:</b> és el principal instrument polític d'impuls del projecte de govern i no està subjecte a un procés d'interacció formal amb l'entorn. És el document on es plasma la concreció pressupostària del Pla de Govern i la previsió de les inversions municipals per als propers anys.</li> <li>• <b>Plans sectorials i Programes:</b> és freqüent l'ús d'eines com els Plans i Programes Sectorials (i territorials) per a l'impuls del projecte de Govern. En aquests plans és on trobem més exemples de recerca d'equilibris entre la dimensió vertical i horitzontal en l'impuls del projecte de Govern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dues eines centrals en l'impuls del projecte de Govern (PdG i Pressupost Municipal) estan interrelacionades entre si i tenen una clara vocació d'assentament vertical del Govern Municipal. En ambdós casos, a més, veiem com no es produeix un procés formal d'interrelació amb l'entorn per a la seva elaboració.</li> <li>• Els plans sectorials, per la seva banda, han anat adquirint centralitat en l'impuls del procés de govern sent eines on trobem clares experiències d'interacció horitzontal i concertació amb l'entorn. En aquest sentit veiem com és habitual trobar casos de plans sectorials i programes amb una rellevància significativa en l'impuls del projecte de govern que estan basats en la lògica de la concertació interna-externa.</li> </ul>

## Rol de l'equip de govern i impuls del projecte de govern: mandat 2007-11 i pas al mandat 2011-2015

	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
Els inicis del mandat 2007-2011: De les eleccions a l'Acord de Govern	<p style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"><b>El Govern s'assenta ràpidament al capdavant del consistori i estableix les bases per a l'impuls del projecte de Govern a través d'un Acord de Govern que li donarà estabilitat</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Els resultats electorals contribueixen a abandonar la imatge de govern amb dificultats i a crear un clima favorable sobre la idea de mantenir el model de transformació de Bilbao.</li> <li>• Es produeix una ràpida negociació entre PNB i EB sobre els principals continguts programàtics a impulsar, la continuïtat del relat de Ciutat i l'estructura bàsica del nou Govern.</li> <li>• En definitiva es transmet inicialment una imatge de continuïtat i estabilitat per part un equip de govern que defineix ràpidament un Acord de Govern programàtic i que blinda una majoria suficient al Plenari Municipal.</li> </ul>	<p style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"><b>El Govern adopta un rol proper al del govern tradicional en el qual preval el lideratge dels dirigents dels partits de govern</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'inici el mandat està protagonitzat per un nucli reduït encapçalat pels líders de les dues forces polítiques que formaran el Govern.</li> <li>• Aquest nucli reduït és l'encarregat d'establir les bases del projecte de govern i l'estructura municipal.</li> <li>• Es produeixen unes pautes d'interacció amb l'entorn limitades a l'hora de definir l'Acord de Govern.</li> <li>• Des de l'inici del mandat s'estableix un model de lideratge amb un Alcalde fort i un entorn d'Alcaldia decisiu en la planificació política i pressupostària.</li> </ul>
Definició programàtica del mandat 07-11: De l'Acord de Govern al Pla de Govern	<p style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"><b>El govern concreta i impulsa ràpidament mesures i el relat associat al nou projecte de govern. Malgrat l'avenç en la implementació del projecte de govern es produeixen algunes reivindicacions per part de veïns davant les quals el govern ha de reaccionar.</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot i dedicar temps a l'impuls de temes heretats, la concreció del projecte de govern es plasma en una ràpida transmissió i impuls de les noves prioritats del mandat i en el desenvolupament del nou relat de govern.</li> <li>• És una etapa d'activitat inversora i de concreció de mesures centrals del mandat que s'emmarquen en un relat basat en l'evolució del sector industrial a una economia de serveis.</li> <li>• No obstant això: s'accentuen algunes mostres d'oposició per part d'un moviment veïnal que demana més participació i inversió als barris. Davant aquestes reivindicacions el Govern sembla reaccionar ràpidament (Regidoria de Participació, Observatori de Barris, ...).</li> </ul>	<p style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"><b>En els temes heretats el govern municipal adopta un rol tecnocràtic-executiu. En canvi, en la concreció i impuls del nou projecte de govern veiem com el govern municipal adopta elements del govern líder polític de xarxes (encara que amb un pes important de la dimensió vertical).</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Govern impulsa l'activitat heretada i el pressupost del mandat anterior amb un paper pròxim al tecnocràtic-executiu, i aborda el nou mandat reforçant les línies de comandament verticals; fet que és assumit positivament en el marc de la cultura política de l'Ajuntament.</li> <li>• També s'observen pautes d'interacció horitzontals, que combinades amb aquests elements verticals, aproximen al govern municipal cap a l'adopció de característiques del govern polític de xarxes.</li> <li>• Aquestes pautes d'interacció horitzontal s'accentuen en un moment de revitalització de la mobilització social que podia qüestionar l'impuls del projecte de govern.</li> </ul>
Moments intermedis del mandat 2007-2011: Del Pla de Govern al Programa d'Austeritat	<p style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"><b>El govern s'encarrega d'impulsar mesures que concreten el projecte de govern. A mesura que avança aquesta etapa el govern es veurà obligat a redefinir prioritats i discurs com a reacció de la crisi i a modificar projectes clau davant les demandes veïnals.</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continua l'impuls del projecte de govern a través de mesures clau del mandat, una elevada inversió i l'activitat discursiva basada en continuar amb la transformació de Bilbao.</li> <li>• Apareixen problemes en projectes emblemàtics (com Zorrozaure) a causa de la dificultat d'acord entre els diferents implicats, principalment institucions i veïns.</li> <li>• Al final de l'etapa es produeixen canvis en el projecte de govern, bàsicament pels efectes de la crisi que faran que el govern anunciï una redefinició de les prioritats.</li> </ul>	<p style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"><b>Troblem trets del govern líder polític de xarxes, amb una interacció basada en una xarxa acotada d'actors. Aquesta dinàmica, encara que permet impulsar el projecte de govern, mostra símptomes de fatiga en els problemes que apareixen en alguns projectes clau, fet que demandarà una ampliació de la xarxa.</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiem una orientació a reforçar les línies de comandament verticals, però també a la interacció amb una xarxa acotada d'actors que s'havia configurat des de l'inici de la transformació de Bilbao.</li> <li>• En les dificultats aparegudes en l'impuls de temes claus (com Zorrozaure) són especialment significatives les limitacions pel que fa a la interacció horitzontal per part d'aquesta xarxa acotada.</li> <li>• Per tant, aquesta xarxa comença a presentar símptomes d'esgotament a causa del seu caràcter tancat, fet que provocarà que el Govern faci alguns gestos per ampliar-la (com la creació del Consell Cívic).</li> </ul>

	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
Tancament del mandat 2007-2011: Del Pla d'Austeritat a les eleccions	<p><b>El Govern acaba d'ajustar el projecte de govern iniciat en l'etapa anterior; però també manté l'impuls de mesures clau provinents de les primeres etapes del mandat</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les mesures d'ajust estan directament relacionades amb la reorientació del projecte de govern en un entorn de crisi.</li> <li>• El govern municipal manté en aquesta etapa els grans projectes de transformació que assentaven la base del seu projecte de govern inicial com és el cas de Zorrozaure (que finalment compta amb l'acord dels veïns).</li> <li>• Bilbao rep una sèrie de reconeixements externs que ajudaran a reforçar a nivell discurs el projecte de govern basat en la transformació de la ciutat i en la transparència i rigor en el model de govern.</li> </ul>	<p><b>El Govern s'aproxima al rol de líder polític de xarxes projectant públicament la seva dimensió vertical i discursiva, però també fent avenços en la dimensió horitzontal amb gestos encaminats cap a l'ampliació de la xarxa acotada d'actors.</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En un moment de crisi, es produeix una voluntat de reforç de la dimensió vertical que està relacionada amb una intenció de transmetre lideratge per part del govern municipal.</li> <li>• No obstant això, continuen les pautes horitzontals d'actuació per part del Govern Municipal i apareixen més signes d'ampliació de la xarxa acotada d'interacció de l'Ajuntament a més actors (sessions del Consell Cívic, desbloqueig de Zorrozaure, ...).</li> <li>• Aquests dos fets seran projectats a nivell discursiu centrant-se en les idees de: continuar amb la transformació de Bilbao, adaptació a la crisi, lideratge municipal i millora de les dinàmiques d'interacció amb l'entorn.</li> </ul>

	Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern	Rol de l'equip de govern
Mandat 2011-2015: De les eleccions al canvi d'Alcalde a Bilbao	<p><b>El traspàs al nou mandat és similar al mandat anterior amb una ràpida transició i impuls del nou projecte de govern, encara que apareixeran dificultats molt vinculades al nou entorn econòmic i social</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'inici del mandat 2011-2015 es caracteritza per una ràpida transició i una voluntat del govern d'impulsar un projecte de govern vinculat a les idees centrals de l'etapa final del mandat anterior: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reacció contra la crisi</li> <li>○ Continuar amb la transformació urbana.</li> </ul> </li> <li>• El Govern combina l'impuls de mesures d'austeritat amb l'impuls de projectes de transformació urbana.</li> <li>• A mesura que avança el mandat es produeixen diferents fets que mostraran dificultats en l'impuls del projecte de govern. En particular destaca: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La crisi de Bilbao Ria 2000 a causa de la dificultat per garantir la seva viabilitat econòmica.</li> <li>○ Els problemes a l'hora de trobar finançament per al soterrament de l'Estació Termibus, fet que posa de relleu les dificultats en la lògica de la col·laboració públicoprivada en un entorn de crisi.</li> <li>○ Les negociacions i diàleg intens amb veïns per aconseguir tirar endavant la remodelació del Canal de Deusto, que confirma la major demanda d'implicació per part del moviment veïnal.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Segueix un patró similar al mandat anterior encara que a mesura que avança en el mandat apareixen una sèrie d'interrogants que posen en qüestió el paper de l'equip de govern</b></p> <p style="text-align: center;"></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es produeixen unes pautes en el paper del govern similars al del mandat anterior: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La configuració inicial del govern i les bases del nou programa compten amb una forta component vertical.</li> <li>○ A mesura que avança el mandat, s'incorporen pautes horitzontals, tant internes com externes, que aproximen el paper del govern a la lògica de líder polític de xarxes (en el marc d'una xarxa acotada).</li> </ul> </li> <li>• Malgrat aquesta continuïtat inicial, les diferents dificultats sorgides al llarg del mandat introduiran interrogants respecte al rol que pot adoptar l'Ajuntament en el futur. En aquest sentit la crisi de Bilbao Ria 2000 i els problemes en el soterrament de Termibus, qüestionaran la lògica d'actuació públicoprivada del període d'expansió econòmica, i fins i tot alguns elements del relat de transformació urbana. Així mateix, el fet que des de la societat civil es demani més participació, suposa una pressió per ampliar la xarxa acotada d'interacció amb l'Ajuntament. De fet, davant d'aquesta mobilització el Govern Municipal mostrarà gestos d'ampliació de la xarxa.</li> <li>• A més, la defunció de l'alcalde Azkuna fa que l'Ajuntament perdi una figura que era clau en el lideratge vertical, la cohesió del govern i la projecció i canalització del relat de govern.</li> </ul>

## **6. Relació entre rol de l'equip de govern i l'impuls del projecte de govern: comparació dels casos de Barcelona i Bilbao**

---

Una vegada presentats per separat els casos de Barcelona i Bilbao, a continuació es realitza una comparació dels dos casos pel que fa als efectes del rol desenvolupat per l'equip de govern en l'impuls del seu projecte de govern:

- En primer lloc, es compara l'evolució del rol del govern durant l'etapa democràtica i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern en els dos municipis.
- En segon lloc, es realitza una comparativa entre l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern i els rols desenvolupats pels equips de govern a Barcelona i Bilbao durant el mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015.
- Finalment, el capítol acaba amb una secció de síntesi que servirà de base per introduir les conclusions finals.

## 6.1. Evolució del rol del govern a Barcelona i Bilbao durant l'etapa democràtica i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern

A continuació, es presenta una taula resum que compara la relació entre impuls del projecte de govern a Barcelona i Bilbao i el rol adoptat pels seus equips de govern municipal. Així mateix, a les pàgines següents s'extreuen una sèrie de temes rellevants de la comparativa entre els dos casos.

### Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern i rols dels equips de govern a Barcelona i Bilbao durant l'etapa democràtica

	1a etapa: finals dels 70 i anys 80		2a Etapa: finals dels 80 i dels 90		3a etapa: principis s. XXI	
	BARCELONA	BILBAO	BARCELONA	BILBAO	BARCELONA	BILBAO
Èxit / fracàs impuls projecte del govern	<p><b>Èxit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Definició d'un projecte de govern vinculat a la idea de regenerar la ciutat.</li> <li>○ Impuls de mesures per pal·liar els déficits heretats.</li> <li>○ Marc de suport al projecte de govern basat en un consens antifranquista.</li> </ul>	<p><b>Fracàs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ No es defineix un projecte sobre com abordar la reconversió industrial</li> <li>○ Només s'impulsen iniciatives parcials per a la transformació de la Ciutat.</li> <li>○ El consens antifranquista no es plasma en una visió compartida de ciutat</li> </ul>	<p><b>Èxit inicial i dificultats posteriors</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Es defineix el que serà conegut després com a "Model Barcelona" (que comença a ser qüestionat al final de l'etapa)</li> <li>○ S'impulsen grans projectes de transformació de la ciutat</li> <li>○ Nou paradigma de ciutat amb suport ciutadà</li> </ul>	<p><b>Èxit progressiu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Es defineix un projecte de govern basat en la idea de la regeneració urbana.</li> <li>○ S'impulsen importants iniciatives de transformació urbana</li> <li>○ Consens (ampli) sobre la transformació urbana</li> </ul>	<p><b>Fracàs progressiu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fatiga Model BCN</li> <li>○ Implementació de mesures però importants fracassos en algunes iniciatives emblemàtiques</li> <li>○ Diversitat de discursos pel que fa al relat de ciutat</li> </ul>	<p><b>Èxit amb incerteses al final</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Es defineix un projecte de govern centrat en posicionar Bilbao com a marca global.</li> <li>○ Implicació de l'Ajuntament en múltiples actuacions sobre la ciutat (amb major reivindicació ciutadana al final de l'etapa)</li> <li>○ Suport ampli al relat de ciutat (que al final del període es veu afectat per la crisi)</li> </ul>
Rol de l'equip de govern local	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Evolució progressiva</b> cap al model de <b>líder polític de xarxes</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Situació d'indefinió del seu rol.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Inici de l'etapa</b> amb un punt àlgid del rol de <b>líder polític de xarxes</b></li> <li>○ <b>Posteriorment</b> evolució cap a una <b>indefinió del rol de l'equip de govern</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Evolució cap a líder polític de xarxes</b> encara que amb elements de govern relacional (a causa del paper clau d'instàncies supralocals)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Indefinió del rol del govern:</b> es pretén actuar com a líder polític de xarxes, però s'acaba combinant elements de govern tradicional i de govern tecnocràtic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Evolució un paper del líder polític de xarxes</b> (en el marc d'una <b>xarxa acotada d'actors</b>)</li> <li>○ <b>Al final de l'etapa apareixen interrogants</b> sobre el paper de l'equip de govern</li> </ul>



Aspectes destacables de la comparativa entre els dos casos pel que fa a l'evolució del rol del govern i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern durant l'etapa democràtica

A partir de la comparativa entre Barcelona i Bilbao durant l'etapa democràtica s'han detectat tres aspectes a destacar pel que fa al rol del govern local i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern.

Aspectes a destacar	
<b>1</b>	<b>Barcelona i Bilbao són dues ciutats que han experimentat una important transformació en la qual el govern local ha estat una actor clau a través de l'impuls del seu projecte de govern</b>
<b>2</b>	<b>L'èxit en l'impuls del projecte de govern es produeix en èpoques diferents a Barcelona i Bilbao, però en els dos casos coincideix amb una aproximació al rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal</b>
<b>3</b>	<b>Les dificultats en l'impuls del projecte de govern es produeixen en moments en els quals no es dona el rol de líder polític de xarxes, essent especialment significatius el problemes en la dimensió discursiva</b>

A continuació es detalla cadascun d'aquestes tres aspectes:

## **1. Barcelona i Bilbao són dues ciutats que han experimentat una important transformació en la qual el govern local ha estat una actor clau a través de l'impuls del seu projecte de govern**

Barcelona i Bilbao han experimentat en ambdós casos un important procés de transformació de la ciutat des de la recuperació democràtica fins a l'actualitat. Aquesta transformació ha tingut efectes tant a nivell físic, com econòmic i social i ha comptat amb un paper clau per part del govern local:

- La transformació de Barcelona ha estat basada en una evolució d'una ciutat industrial amb profunds dèficits urbans i socials, a una ciutat global fortament assentada en una economia de serveis. Aquest procés de transformació va tenir major intensitat durant el final dels anys 80 i els 90, amb una reconversió urbana que posteriorment va ser coneguda com el "Model Barcelona". Aquest "Model" es basava en l'impuls de la regeneració urbana aprofitant grans esdeveniments, tot combinant el lideratge públic amb la iniciativa privada. En el cas de Barcelona, aquest model de transformació arribà al seu punt àlgid l'any 1992 amb la celebració dels Jocs Olímpics a la Ciutat.
- En el cas de Bilbao, la transformació arriba més tard, però segueix pautes similars a la del cas de Barcelona. Bilbao, i la seva Àrea Metropolitana, han estat objecte d'una profunda reconversió urbana a finals dels 90 i durant l'inici del segle XXI, basant-se en la idea de deixar enrere un sector industrial en declivi per tal d'evolucionar cap a una ciutat de serveis. En el cas de Bilbao, aquest model d'actuació rep el seu màxim reconeixement amb l'entrega l'any 2010 del I Premi Lee Kuan World City Prize, reconegut com "el Nobel de les Ciutats".

En els dos casos el model de transformació de la ciutat combinava importants intervencions urbanístiques, la construcció d'infraestructures, però també importants campanyes de màrqueting amb l'objectiu de reposicionar la imatge de la ciutat. En aquest reposicionament de la imatge urbana ha estat freqüent en els dos casos l'ús de l'anomenada arquitectura icònica com a símbol del pas de ciutats industrials en declivi a ciutats innovadores, cosmopolites, obertes i posicionades internacionalment.

Aquests processos de transformació a les dues ciutats han comptat amb un paper clau dels seus respectius governs municipals. En el cas de Barcelona, trobem com en els moments àlgids del procés de transformació els governs municipals van exercir un clar lideratge municipal a través de la figura d'alcaldes carismàtics, però a més van comptar amb la complicitat d'un ampli sector de la societat civil i va existir una relació compartida de ciutat (forjada durant anys pels sectors antifranquistes).

El procés de transformació a Bilbao segueix pautes similars: es produeix una participació decisiva per part d'una xarxa (acotada) públic-privada d'actors que guia i implementa el procés d'intervenció; però destaca particularment la forta intervenció, finançament i lideratge provinent per part de les administracions públiques. En el cas de Bilbao, el govern local tindrà inicialment un paper limitat amb un pes clar de governs supralocals, però anirà adquirint protagonisme sobretot a partir de l'inici de l'etapa de l'Alcalde Azkuna (1999). Serà en aquesta etapa quan es consolida la transformació de Bilbao i quan trobem un govern local que exerceix un lideratge creixent i es mostra actiu en la generació d'un relat basat en la transformació urbana.

## **2. L'èxit en l'impuls del projecte de govern es produeix en èpoques diferents a Barcelona i Bilbao, però en els dos casos coincideix amb una aproximació al rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal**

Tal i com s'acaba de mostrar, encara que el procés de transformació de les dues ciutats ha tingut els seus moments àlgids en períodes diferents, aquesta transformació s'ha produït quan els seus governs municipals s'han mostrat com actors actius i amb capacitat d'impuls d'un projecte de govern orientat precisament cap a aquesta transformació. Però a més veiem com, per impulsar aquest projecte de govern, en els dos casos els governs municipals s'han aproximat al rol de líder polític de xarxes. Així mateix, podem observar com aquestes xarxes han tingut un caràcter acotat, especialment en el cas de Bilbao.

En els dos casos les característiques del rol de líder polític de xarxes desenvolupat pel govern local han estat similars. A nivell vertical destaca el lideratge carismàtic impulsat des d'Alcaldia i l'impuls de mesures de modernització de la maquinària municipal. A nivell horitzontal trobem el desenvolupament d'estructures de participació ciutadana, així com de dinàmiques de configuració de xarxes públic-privades amb actors clau. Pel que respecta al nivell discursiu s'observa una clara proactivitat del govern municipal en la promoció de relats de transformació urbana.

En el cas de la Barcelona dels anys 70 i inicis dels 80 estem en una etapa de transformació de la Ciutat en tots els àmbits. En un context en el qual calia fer front a importants reptes (superar els greus dèficits de la Ciutat, consolidar una democràcia incipient,...), trobem una situació d'èxit en l'impuls d'un projecte de govern vinculat a la idea de regenerar la ciutat en el marc d'un ampli un consens antifranquista. Aquest impuls del projecte de govern va acompanyat d'una evolució del rol del govern municipal cap a líder polític de xarxes. Durant aquesta etapa trobem un equilibri entre el lideratge del govern, la sintonia relacional amb l'entorn i l'articulació d'un projecte de govern socialment compartit.

A nivell vertical els primers governs van concentrar poder al voltant de les figures dels tinents d'alcalde i van iniciar la modernització de la maquinària municipal. A més, el nou marc normatiu (Llei de Bases de 1985) amb el principi d'autonomia local els reconeixia com actors polítics a considerar, tot i les mancances a nivell de

finançament. Però a més, a nivell horitzontal, l'organització en sectors i districtes descentralitzats configura l'Ajuntament com a una xarxa amb diversos nuclis decisoris i poder. Així mateix, es comencen a assentar múltiples estructures de participació de la ciutadania, que es sumen als vincles informals existents. A més, s'inicia una incipient creació de nous mecanismes de gestió que van més enllà de la dependència jeràrquica tradicional (instituts, empreses,...). Finalment, veiem com aquestes dinàmiques verticals i horitzontals que evolucionen en paral·lel conviuen amb un lideratge polític per part d'Alcaldia sobre el relat de ciutat, el diagnòstic dels problemes i les vies per tal d'abordar-los. Aquest darrer element està molt relacionat amb el fet que integrants dels nous governs municipals provinguessin dels moviments antifranquistes, generant una important simbiosi i identificació entre govern i societat civil.

Aquest procés anirà evolucionant i adquirint la seva cúspide durant els anys 80 i part dels 90, desenvolupant-se el que posteriorment es coneixerà com a Model Barcelona (el qual passat uns anys mostrarà símptomes de fatiga). En aquests moments creix l'envergadura de les mesures de transformació i es canvia el paradigma de ciutat començant a posicionar Barcelona internacionalment en el marc d'un creixent procés de globalització. Durant aquests moments el govern municipal es mostra també actiu en l'evolució del model de govern, fet que el permet continuar desenvolupant durant una part dels 90 un rol de líder polític de xarxes.

Des de la lògica vertical destaquen aspectes com la consolidació d'uns equips de govern amb doble visió (territorial i sectorial) i dels instruments de planificació del mandat (bàsicament el PAM). A més, es produeix el procés de gerencialització de l'estructura municipal, acompanyat de la creació d'instituts i empreses i la inversió en modernització en processos i tecnologia, que té una doble lectura pel que fa al seu impacte en el rol del govern. Per una banda, una lectura formal posaria de manifest els efectes d'aquestes mesures en la separació de l'àmbit de la política i el de la gestió i en la creació d'una estructura de gestió avançada que permeti aplicar les decisions de l'equip de govern de manera eficaç (lògica vertical). Però aquesta reforma també pot ser objecte d'una lectura des d'una lògica horitzontal, que indicaria que aquest procés va afegir complexitat a l'estructura de govern municipal, estructurant tota una xarxa d'actors amb recursos de poder dins de la maquinària municipal. Aquesta xarxa, a més,

es complementa aquests anys amb la proliferació dels mecanismes de relació formal de l'Ajuntament amb la societat civil, que es desenvolupen en paral·lel a les dinàmiques de relació informal, i que es concreta en un extens catàleg de procediments participatius i en l'impuls de mecanismes de cooperació públic-privada.

En el cas de Bilbao la transformació s'inicia al llarg de la dècada dels 90, moment en el qual es produeixen importants transformacions urbanístiques (destacant sobretot el Museu Guggenheim) i de millora de la xarxa de transport (com el metro). De fet, encara que sigui uns anys més tard, Bilbao desenvolupa un model de transformació urbana similar al de Barcelona (i altres ciutats europees) a l'aprofitar espais degradats per acollir nous usos i impulsar importants estratègies de màrqueting urbà per fer més atractiva la ciutat de cara a la inversió externa.

En aquest context el Govern municipal, encara que inicialment no adopta plenament el rol de líder polític de xarxes degut al pes decisiu d'instància supralocals (diputació foral, govern autonòmic i estatal), sí que es comença a aproximar a aquest rol. De fet, tal i com succeïa a Barcelona en els moments inicials de la seva transformació, veiem com aquest procés va acompanyat d'un elevat nivell d'innovació en el model de govern a través d'un reforçament de les dimensions verticals, horitzontal i discursiva del govern municipal.

A nivell vertical, trobem una inversió en modernització de la maquinària municipal i la proliferació d'instituts i empreses que pretén atorgar una major eficiència i eficàcia a la intervenció municipal. A nivell horitzontal, també es produeix un procés similar al de Barcelona on tindrem la creació en paral·lel de mecanismes de participació ciutadana (de base fonamentalment consultiva) i d'instruments per afavorir la interacció entre les elits locals. Aquest fet serà encara més intens a Bilbao que a Barcelona, on l'associació Bilbao Metròpoli 30 tindrà un rol decisiu en la confecció del relat de ciutat i la societat Bilbao Ría 2000 en l'execució de projectes. Veiem per tant com un altre tret comú en els dos casos és que, mentre que a nivell formal les estructures de participació ciutadana apelen a la idea de confecció d'una àmplia xarxa que participa en la transformació de la ciutat, a nivell operatiu acaba essent decisiva una xarxa més acotada d'actors.

A nivell discursiu l'inici de la transformació urbana a Bilbao també té similituds amb el que va succeir a Barcelona, tant a nivell de forma com de fons. L'inici de la transformació urbana i l'activació del govern municipal està associat amb una major proactivitat del govern local en l'impuls d'un consens entre els diferents actors implicats en la governança de la ciutat. Aquest consens gira al voltant del reconeixement de la crisi i la generació d'un discurs compartit sobre la necessitat de superar-la en base a una col·laboració públic-privada que permetrà generar un nou dinamisme per la ciutat. Tal i com succeeix a Barcelona, el govern municipal a Bilbao no serà l'únic implicat en la confecció d'aquest discurs, però sí una peça clau.

Aquest rol de líder polític de xarxes a Bilbao es farà més palès durant la següent etapa: la dels governs de principis del s.XXI. En una etapa caracteritzada per la consolidació de la transformació de Bilbao trobem un govern municipal actiu en l'impuls d'un projecte de govern basat en la regeneració urbana, el posicionament de Bilbao com a marca i la culminació de grans projectes icònics.

Novament, tal i com succeeix a Barcelona, aquest moment àlgid de la transformació de la ciutat està associat a un moment àlgid del rol de líder polític de xarxes (en el marc d'una xarxa acotada d'actors). En aquests moments trobem com, a nivell vertical, l'Alcalde Azkuna es consolida com a líder carismàtic i com s'introdueixen reformes per enfortir l'entorn d'Alcaldia. D'altra banda, a nivell horitzontal, continua l'expansió dels mecanismes de participació ciutadana de caire consultiu i la dinàmica d'actuació de la xarxa acotada d'actors al voltant de Bilbao Metròpoli 30 i Bilbao Ria 2000. A més, apareixen alguns elements novedosos que poden marcar una evolució del model participatiu. Finalment, continua la mateixa dinàmica d'impuls del relat de ciutat, però en aquests moments destacant en particular el paper de l'Alcalde com a canalitzador del discurs.

### **3. Les dificultats en l'impuls del projecte de govern es produeixen en moments en els quals no es dóna el rol de líder polític de xarxes, essent especialment significatius el problemes en la dimensió discursiva**

Mentre que els moments d'èxit en l'impuls del projecte de govern estan associats en ambdós casos amb l'adopció d'un rol proper al de líder polític de xarxes, veiem com les dificultats en l'impuls del projecte de govern apareixen quan els governs municipals s'allunyen d'aquest rol. Les dificultats en l'impuls del projecte de Govern comencen a aparèixer a Barcelona a mesura que avança la dècada dels 90. En un moment en el qual el projecte de govern vinculat al "Model Barcelona" comença a ser qüestionat en un context de canvi de les problemàtiques que afecten a la Ciutat, trobarem una pèrdua de capacitat del govern municipal per tal d'actuar com a líder polític de xarxes. En aquests moments l'Ajuntament es va configurant com una xarxa de processos, nuclis de poder i dinàmiques de planificació que transcendeixen un únic nucli i lògica del mandat polític. A més, es comença a erosionar el consens que havia servit per definir el rumb de la Ciutat i es comença a produir una clara diferenciació entre l'elit política i la societat.

Aquests factors es veuran intensificats durant l'inici del segle XXI. L'entrada al nou mil·lenni suposa per l'Ajuntament de Barcelona l'inici d'una etapa caracteritzada per la irrupció de problemàtiques i preocupacions ciutadanes que posen en crisi definitiva el "Model Barcelona". La profunda reconversió de la Ciutat impulsada en els anys precedents no implica la fi de les demandes ciutadanes i els reptes a abordar. Davant d'una ciutadania amb un major accés a la informació, el govern de la Ciutat ha d'afrontar en el nou mil·lenni una ampla diversitat de problemàtiques que van des de la cohesió social, el manteniment d'espais públics, la gestió de la immigració o l'atracció de nous sectors econòmics emergents. A més, moltes d'aquestes problemàtiques s'escapen a la seva capacitat d'intervenció en solitari. D'altra banda, tot i que el govern es mostra actiu en la implementació de mesures clau, pateix importants fracassos i veu com el seu relat es difumina amb l'aparició d'una major diversitat de discursos.

Davant d'aquesta situació trobem una etapa d'innovacions limitades en el rol del govern. A nivell vertical el Govern es continua recolzant en unes estructures basades



en un model gerencial que ubiquen formalment als polítics electes en el centre del model públic de presa de decisions. No obstant, tot i que formalment el model està pensat per reforçar la seva capacitat decisòria, diferents factors semblen limitar la capacitat de lideratge de l'equip de govern. Entre aquests factors trobem el propi pes de l'estructura gerencial, la fragmentació de l'equip de govern o la dinàmica del cicle de mandat que alenteix els processos de canvi pel que fa al projecte de govern. A nivell horitzontal, continuem observant un pes central dels instruments tradicionals de participació, els quals presenten clars símptomes de fatiga. També mostra símptomes d'esgotament, sobretot de cara a la ciutadania, el model tradicional d'actuació públicoprivada tal i com mostren els resultats d'iniciatives com el Fòrum 2004. D'altra banda, tot i que s'incorporen noves dinàmiques d'interacció amb l'entorn (participació en el PAM, impuls del Govern obert, utilització de la consulta ciutadana), aquestes tindran un impacte limitat i un resultat desigual. Finalment, des del punt de vista discursiu veiem com el govern es mostra actiu i realitza diversos intents d'actualitzar el discurs associat al "Model Barcelona", sense aconseguir regenerar la coalició ciutadana d'etapes anteriors.

En el cas de Bilbao, la major dificultat en l'impuls del projecte de govern la trobem durant l'etapa dels primers Ajuntaments democràtics. En un moment en el qual la ciutat experimenta una forta crisi molt vinculada al procés de desindustrialització, veiem com des de les administracions públiques es tindran greus dificultats per plantejar alternatives i només s'impulsaran algunes tímides reformes de transformació de la Ciutat. Tal i com succeeix a Barcelona, aquestes dificultats per tal d'abordar els reptes i problemes de Bilbao estan clarament vinculats a un moment d'indefinició del rol d'un govern local que té greus mancances a l'hora de concretar i impulsar un projecte de govern. Concretament, estem davant d'un govern municipal que presenta problemes de lideratge vertical i de coordinació amb un entorn que no comparteix un discurs comú de ciutat.

En el cas de Bilbao, en aquesta etapa, a nivell vertical trobem una situació d'inestabilitat política al capdavant de l'Ajuntament i un important endeutament municipal que debilitaran el posicionament del govern municipal en el mapa de la governança de la ciutat. D'altra banda, a nivell horitzontal destacarà especialment la

tensió i la dificultat de coordinació entre administracions públiques. Aquesta tensió serà un factor cabdal degut a la importància que, tal i com s'ha comentat anteriorment, ha tingut l'actuació i lideratge públic en la transformació de la ciutat. A més, està molt relacionada amb les dificultats de construir un consens mínim sobre el model de ciutat cap al qual avançar col·lectivament. Les dificultats de Bilbao durant el final del 80s i 90s en l'impuls d'un projecte de govern evidencien que la rellevància del rol de líder polític de xarxes no és un fet nou. Durant l'època dels primers ajuntaments ja veiem com les dificultats en l'impuls d'un projecte transformador de la ciutat estan vinculades a una dificultat del govern municipal a l'hora d'assumir lideratge (dimensió vertical) en un moment de problemes de coordinació entre actors (dimensió horitzontal) en un context de clara absència de relats compartits (dimensió discursiva). Finalment, s'observa com les dificultats recents en l'impuls del projecte de govern a Barcelona posen de manifest que les tres dimensions associades al rol de líder polític de xarxes continuen essent rellevants. Aquest fet també s'albira en el cas de Bilbao: encara que en termes generals el govern de Bilbao durant el darrer període ha impulsat amb èxit el seu projecte govern adoptant un rol de líder polític de xarxes; també s'han pogut detectar algunes dificultats en l'impuls d'alguns projectes clau i una situació d'incertesa al final del període. En aquest sentit al final de l'etapa veiem, per una banda, com el projecte de govern comença a mostrar símptomes de fatiga propis d'unes agendes urbanes marcades per la situació de crisi econòmica i, per l'altra, com apareixen interrogants al voltant del rol del govern derivats del relleu al front de l'Alcaldia i de les limitacions en la xarxa acotada d'actors que havia estat en el centre de l'impuls de la transformació de la ciutat (evidenciades en la crisi de Bilbao Ria 2000).

## 6.2. Rol de l'equip de govern al llarg del cicle del mandat 2007-2011 i 2011-2015 i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern

A continuació, es presenta una taula resum que compara la relació entre l'impuls del projecte de govern a Barcelona i Bilbao i el rol adoptat pels equips de govern municipal al llarg del mandat 2007-2011 i 2011-2015. Així mateix, a les pàgines següents s'extreuen una sèrie de conclusions a partir de la comparativa entre els dos casos.

### Èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern i rols dels equips de govern a Barcelona i Bilbao durant l'etapa democràtica

	Presca de possessió 2007-2011		Concreció programa de govern 2007-2011		Impuls central programa de govern 2007-2011		Tancament mandat 2007-2011		Pas al mandat 2011-2015	
	BARCELONA	BILBAO	BARCELONA	BILBAO	BARCELONA	BILBAO	BARCELONA	BILBAO	BARCELONA	BILBAO
Èxit / fracàs impuls projecte del govern	Dificultats en l'assentament i impuls inicial del projecte de govern	Ràpid assentament i establiment de les bases del nou projecte de govern	Dificultats a l'hora de passar d'un Acord de Govern a la concreció del nou projecte de govern compartit	Impuls ràpid de mesures i el relat associat al nou projecte de govern (amb algunes reivindicacions per part dels veïns davant de les quals el Govern ha de reaccionar)	Es referma la dificultat del govern a l'hora de concretar el projecte de govern i d'impulsar mesures clau i l'activitat discursiva	El govern introdueix modificacions a causa de la crisi i impulsa mesures que concreten el projecte de govern (s'hauran de reorientar projectes clau davant de les demandes veïnals)	El Govern intenta redefinir el projecte de govern amb una incidència escassa en el rumb de la maquinària municipal i amb problemes de suport públic	El Govern acaba d'ajustar el projecte de govern iniciat en l'etapa anterior; però també manté l'impuls de mesures clau provinents de les primeres etapes del mandat.	L'inici del mandat és similar al mandat anterior, tot i que presenta dificultats afegides vinculades al fet de que prengui possessió un equip de govern nou	El traspàs és similar al mandat anterior amb una ràpida transició i impuls del nou projecte de govern, encara que amb dificultats vinculades al nou entorn econòmic i social
Rol de equip govern	Dinàmiques restringides pròpies del rol d'un govern tradicional (tot i estar en minoria)	Proper al del govern tradicional amb un fort lideratge i activitat discursiva per part del nucli del govern	Activitat heretada: rol tecnocràtic-executiu  Nou projecte de govern: es pretén transmetre la imatge de líder polític de xarxes (amb importants limitacions)	Activitat heretada: rol tecnocràtic-executiu  Nou projecte de govern: elements del líder polític de xarxes (amb un pes important de la dimensió vertical)	El govern continua projectant formalment un rol proper al de líder polític de xarxes (però novament amb limitacions per desenvolupar-lo)	Rol proper al líder polític en el marc d'una xarxa acotada (precisament aquesta xarxa acotada mostrarà símptomes de fatiga)	Perfil de govern més tradicional caracteritzat pel lideratge de l'Alcalde (sense poder acabar d'assumir aquest rol)	Rol pròxim al de líder polític de xarxes reforçant la dimensió vertical i discursiva, però també l'horitzontal (amb gestos d'ampliació de la xarxa acotada d'actors).	Similar al mandat anterior amb major dificultat jeràrquica del nou govern d'assentar-se al capdavant de la maquinària municipal	Similar al mandat anterior encara que al llarg del mandat apareixen interrogants que posen en qüestió el rol de l'equip de govern

Aspectes destacables de la comparativa entre els dos casos pel que fa a l'evolució del rol del govern i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern durant el mandat 07-11 i el pas al mandat 11-15

A partir de la comparativa entre Barcelona i Bilbao durant el mandat 07-11 i el pas al mandat 11-15 s'han detectat cinc aspectes a destacar pel que fa al rol del govern local i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern.

<b>Aspectes a destacar</b>	
<b>1</b>	<b>Les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva) i, per tant el rol del govern municipal, presenten dinamisme al llarg del cicle del mandat</b>
<b>2</b>	<b>Els inicis del mandats 2007-2011 són restringits i graduals en els dos casos, presentant dificultats per al govern municipal a Barcelona i destacant en particular la rellevància de la dimensió discursiva</b>
<b>3</b>	<b>Una vegada superada la fase inicial restringida en el mandat 2007-2011 a Barcelona i a Bilbao trobem intents del govern d'aproximar-se al rol líder polític de xarxes, tot i que amb resultats diferents</b>
<b>4</b>	<b>L'impacte de la crisi al final del mandat 2007-2011 afecta al rol dels dos governs municipals, tot i que utilitzen estratègies diferents per abordar-la</b>
<b>5</b>	<b>El mandat 2011-2015 segueix pautes similars al mandat anterior i, a més, referma els efectes d'una crisi econòmica que qüestiona molts dels elements del model de transformació de les dues ciutats i que situa als dos governs municipals en una situació d'impasse</b>

A continuació es detalla cadascun d'aquestes cinc aspectes:

## **1. Les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva) i, per tant el rol del govern municipal, presenten dinamisme al llarg del cicle del mandat**

L'anàlisi de l'evolució històrica ha permès veure com el rol del govern en els dos Ajuntaments ha anat variant al llarg de les diferents etapes identificades. Així mateix, ha permès copsar com des de l'inici del segle XXI l'Ajuntament de Bilbao desenvolupa un rol proper al de líder polític de xarxes i com l'Ajuntament de Barcelona, tot i que formalment sembla pretendre adoptar aquest rol, mostra una major indefinició. En el cas de Bilbao aquesta etapa estarà associada amb una elevada capacitat d'impuls del projecte de govern i, en el de Barcelona, es detecten dificultats.

Tot i aquests patrons generals que marquen aquest període més recent, l'anàlisi en detall del cicle del mandat 2007-2011 i 2011-2015 ens permet aprofundir en el rol adoptat pels dos governs municipals i la seva relació amb l'impuls del projecte de govern. Concretament ens permet comprovar que, més enllà d'aquestes pautes generals, el rol adoptat pels dos governs municipals és dinàmic al llarg del cicle del mandat. És a dir, els dos governs municipals analitzats van variant aspectes del seu rol al llarg de les diferents etapes del cicle del mandat.

Tal i com es mostra a les pàgines següents en els dos Ajuntaments els primers moments dels mandats (les setmanes que van des de les eleccions fins al nomenament de l'Alcalde) es caracteritzen per un fort protagonisme dels equips de direcció de les forces polítiques que formaran govern. Aquest fet els apropa a un perfil proper al de govern tradicional. Per tant, veiem com les agendes inicials de govern (plasmades a través dels Acords de Govern en el mandat 2007-2011) es configuren d'una manera restringida.

És a partir dels següents moments del mandat quan trobem una evolució pel que fa als rols del governs municipals. En el cas de Bilbao cap al rol de líder polític de xarxes (en el marc d'una xarxa acotada d'actors). En el de Barcelona, en canvi, cap a la indefinició del rol esmentada anteriorment.

Cal destacar que la irrupció de la crisi, amb plena incidència en els dos Ajuntaments a partir dels trams finals del mandat 2007-2011, també afectarà al rol dels equips de govern. En el cas de Barcelona, on la crisi s'afegia a d'altres problemes en el govern

municipal, s'intentarà abordar aproximant-se novament cap al rol de govern tradicional. En canvi, a Bilbao, davant de la irrupció de la crisi es referma el rol de líder polític de xarxes del govern a través d'un reforç de la seva dimensió vertical i discursiva, i també de la realització de gestos per començar a ampliar la xarxa acotada d'actors (dimensió horitzontal).

Finalment cal destacar que, en els dos casos, el pas cap al mandat 2011-2015 segueix pautes similars al mandat anterior, tot i que a Barcelona es produeix un alentiment en l'impuls del nou projecte i dificultats en el lideratge de l'equip de govern a causa de l'arribada d'un nou equip de govern. També cal destacar que el nou mandat, amb un ple efecte de la crisi i de múltiples canvis polítics, socials i econòmics, obre una etapa *d'impasse* en els dos ajuntaments que pot tenir repercussions tant en el rol del govern, com en l'impuls dels seus respectius projectes de govern.

A continuació es repassen amb més detall cadascun d'aquests aspectes associats a l'anàlisi del mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015 en els dos municipis.

## **2. Els inicis del mandats 2007-2011 són restringits i graduals en els dos casos, presentant dificultats per al govern municipal a Barcelona i destacant en particular la rellevància de la dimensió discursiva**

Tant a Barcelona com a Bilbao l'inici del mandat 2007-2011 es produeix d'una forma restringida amb un fort pes dels equips de direcció dels partits de govern, adoptant-se un rol proper al del govern tradicional:

- En el cas de Barcelona, el mandat s'inicia amb l'important repte d'impulsar canvis en el projecte de govern. Per fer-ho, el Govern inicia la definició del projecte de govern a través d'un Acord de Govern que compta només amb la participació d'un nucli decisor restringit.

Així mateix, observem com a l'inici del mandat 2007-2011 es van començar a produir problemes en l'impuls del projecte de govern que van tenir repercussions durant tot el mandat. El Govern va iniciar el mandat amb una forta activitat a nivell d'elaboració de discurs amb la voluntat de fer un salt endavant respecte al "Model Barcelona" i transmetre la sensació d'inici de nova etapa política a Barcelona. Tot i això, la situació en minoria al Plenari havia donat lloc a complexos processos de negociació entre partits que van acabar configurant un govern en minoria i feble des del punt de vista vertical. Aquesta situació, conjuntament amb el fet de que un membre de l'anterior del govern (ERC) hagués renunciat a formar part del nou govern argumentant un esgotament del projecte de govern, va acabar significat un important handicap des del punt de vista de discursiu al transmetre la imatge de govern feble, a la defensiva i amb dificultats de renovació.

- En el cas de Bilbao, els bons resultats electorals a l'inici del mandat ofereixen una imatge reforçada del govern municipal. En aquest context, l'inici del mandat també està liderat per un nucli reduït integrat pels líders de les forces polítiques que formaran el nou govern. Aquest nucli serà l'encarregat d'establir les bases del projecte de govern i de l'estructura municipal, amb una pautes d'interacció amb l'entorn limitades. En definitiva, en aquest cas ens trobem davant d'un govern amb uns resultats electorals que permeten deixar enrere la imatge històrica de govern feble i crear un clima favorable respecte al model de

transformació de Bilbao, fet que és aprofitat pel Govern per definir ràpidament un Acord de Govern de forma restringida.

Aquests fets mostren com, independentment de la multiplicitat d'eines d'interacció horitzontal disponibles i de l'existència d'un discurs formal favorable a la interacció amb l'entorn, els mandats estudiats tenen un moment inicial molt breu (però important) on prima la dimensió vertical impulsada des de la cúspide del Govern. En un cas, Barcelona, no servirà per endegar el mandat de forma satisfactòria, i en el cas de Bilbao, tot i que acabarà portant alguns problemes més endavant, sí que permet començar a posar en marxa l'impuls del projecte de govern. El factor diferencial sembla ser la dimensió discursiva: a Bilbao, el Govern compta amb un fort relat que li serveix com a marc de suport que li dóna més llibertat per actuar des d'una lògica vertical. En canvi, a Barcelona els problemes en la dimensió discursiva impulsada des del Govern municipal agreujaran els problemes de les altres dues dimensions.

Finalment cal destacar que, una vegada iniciat el mandat als dos municipis, s'evidencia com durant les primeres setmanes després de les eleccions trobem una separació entre la maquinària de gestió municipal i l'equip polític en constitució. Aquesta separació no ha de ser entesa en termes de la clàssica dicotomia entre polítics i gestors, sinó com una diferenciació entre un equip de govern orientat a la configuració d'un nou govern i una maquinària encapçalada per un equip directiu *en funcions* amb unes orientacions polítiques limitades. Aquest fet és més destacat a Barcelona al produir-se més canvis de persones al capdavant de la maquinària municipal alentint d'aquesta manera el traspàs entre mandats (amb la necessitat de recomposar relacions personals, ubicar a un major nombre de persones en la seva nova responsabilitat,...). Cal dir que aquesta dicotomia també ha estat detectada al final del mandat, moment en el qual l'equip de govern ha de compaginar la seva tasca al front de l'Ajuntament amb l'activitat de pre-electoral i electoral.



### **3. Una vegada superada la fase inicial restringida en el mandat 2007-2011 a Barcelona i a Bilbao trobem intents del govern d'aproximar-se al rol líder polític de xarxes, tot i que amb resultats diferents**

Una vegada superades les setmanes inicials de caire més restringit, es produeix una evolució en el rol del govern en els dos Ajuntaments. En aquestes moments els dos governs pretenen ser actius en les tres dimensions. Veiem, per tant, com a Barcelona i Bilbao els Governos tenen integrada una visió positiva del rol de líder polític de xarxes a l'hora d'impulsar el seu projecte de govern.

En el cas de Barcelona el govern tindrà dificultats per adoptar aquest rol, fet que coincideix també amb una clara dificultat per impulsar el projecte de govern. En aquest cas, veiem com el Govern presenta dificultats per passar de l'Acord de Govern a la concreció d'un nou projecte de govern a causa dels problemes en la dimensió vertical, horitzontal i discursiva.

Des del punt de vista vertical es produeix una parcel·lació de l'equip de govern que dificulta el seu lideratge. Aquest fet es complementa, des del punt de vista horitzontal, amb la constatació de que l'Ajuntament de Barcelona és un ens que té diferents nodes que prenen decisions i juguen un rol clau en la gestió del procés de govern. Aquests dos fets, la parcel·lació de l'equip de govern i la dispersió del poder, acaba conduint cap a una lògica d'actuació segmentada per part de cada node, dificultant la capacitat de l'Ajuntament d'actuar com a una xarxa que pugui definir el projecte de govern amb visió global superant les fronteres entres àrees i territoris. A més, des del punt de vista de la interacció amb l'entorn s'evidencien les limitacions d'instruments tradicionals com el PAM que mostren símptomes d'esgotament a l'hora de generar un discurs compartit amb la ciutadania al voltant del projecte de govern. Precisament, la dificultat persistent de generar aquesta visió compartida és un altre element que redunda en la dificultat del govern a l'hora d'actuar des de la dimensió vertical i l'horitzontal.

Aquestes dificultats es mantenen durant les fases intermitges del mandat en les quals el govern continua tenint problemes per tal d'impulsar el projecte de govern. Els problemes per redreçar el projecte de govern que va patir l'Ajuntament de Barcelona es produeixen novament en una situació d'allunyament del rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal. Aquest fet es degut novament a limitacions

d'eines com el PAM a l'hora de teixir una xarxa d'actors que avanci cap a objectius compartits, la fragmentació a nivell intern de l'Ajuntament que provoca que el rol del govern s'acabi aproximant més a un govern relacional, el manteniment de pautes d'interrelació amb l'entorn properes al govern tradicional i la dificultat d'impulsar un relat construït exclusivament des del govern (seguin la lògica del rol tradicional). En aquest sentit, s'observa una distància considerable entre el discurs de transparència i obertura del procés de govern impulsat des del Govern i la implicació real de la ciutadania, tant en el procés de control de l'acció de govern com en l'actualització de l'estratègia política.

Finalment, en el cas de Barcelona també cal remarcar la importància de la dimensió discursiva en aquests moments intermitjos del mandat: la dificultat per tal de generar consens al voltant del relat de govern (dimensió discursiva), va anar generant un clima de desconfiança al voltant de l'equip de govern i el seu lideratge que el va acabar debilitant en les altres dues dimensions (vertical i horitzontal). Davant d'aquesta situació, cal fer especial esment a dues iniciatives clau pensades per redreçar la situació, els Jocs Olímpics d'Hivern i la consulta de la Diagonal, que no generen els resultats previstos i que novament presenten mancances des de les tres òptiques d'anàlisi. Aquestes dues iniciatives trencaven amb el discurs de fi dels grans esdeveniments, no es van assentar en l'imaginari col·lectiu de la ciutadania, van presentar problemes de negociació interna i externa i, a més, van ser percebudes com a iniciatives unilaterals del govern tot i que, paradoxalment, el cas de la Diagonal s'havia plantejat per donar participació a la ciutadania.

En el cas de Bilbao, un cop superades les fases inicials del mandat, detectem una major capacitat del govern per posicionar-se com a líder polític de xarxes. Aquest rol coincidirà amb una situació d'èxit en l'impuls del projecte de govern. En aquest sentit, veiem com el govern concreta i impulsa ràpidament mesures i inversions centrals del mandat, fet que combina amb un relat que donava continuïtat a la idea d'evolució del sector industrial a una economia de serveis. Cal destacar també que, a mesura que avancen els moments intermitjos del mandat, el govern es mostra capaç d'introduir canvis en les prioritats del projecte de Govern (i en el discurs associat) davant de la irrupció de la crisi econòmica.

Pel que fa al rol del govern destaca en aquests moments intermitjos el reforç de les línies de comandament verticals al voltant d'Alcaldia, al mateix temps que es posen en marxa els mecanismes i dinàmiques d'interacció horitzontal amb l'entorn (particularment en el marc de la xarxa acotada d'actors promotora de la transformació de Bilbao). No obstant, cal destacar que durant aquests moments, tot i la capacitat del govern a l'hora d'impulsar el projecte de govern, observem com s'accentuen algunes mostres de mobilització per part de les organitzacions veïnals que demanen major participació i un increment de la inversió en els barris. Aquest fet serà especialment significatiu en l'aparició de problemes en projectes emblemàtics com Zorrozaure, que presentarà dificultats d'acord entre institucions públiques i veïns. Aquest fet comença a mostrar les limitacions de la xarxa acotada d'actors, provocant gestos per part del Govern per tal d'augmentar la interacció horitzontal (com per exemple la posada en marxa de la Regidoria de Participació o l'Observatori dels Barris).

#### **4. L'impacte de la crisi al final del mandat 2007-2011 afecta al rol dels dos governs municipals, tot i que utilitzen estratègies diferents per abordar-la**

Un dels elements característics del període analitzat és la irrupció de la crisi econòmica dins de l'agenda local un cop el mandat 2007-2011 estava avançat i els governs ja tenien definides les prioritats. Tant a Barcelona com a Bilbao aquesta irrupció de la crisi té impactes en l'impuls del projecte de govern i en el rol adoptat pels equips de govern. En el cas de Barcelona el govern pretindrà aproximar-se a un rol més tradicional i, en el cas de Bilbao, tot i que s'intensifica la dimensió vertical i discursiva del govern, es referma el rol proper al de líder polític de xarxes. A Barcelona veurem com el govern continuarà tenint problemes en l'impuls del projecte de govern i a Bilbao, tot i algunes dificultats, com continuarà amb el seu impuls.

A Barcelona la irrupció de la crisi econòmica es produeix en un moment de debilitat pel govern municipal: estem davant d'un govern que des de l'inici del mandat havia tingut problemes per impulsar el projecte de govern i que recentment havia patit una greu crisi de govern a causa del fracàs de la mesura més emblemàtica del mandat (la consulta de la Diagonal). Davant d'aquests fets, i de la irrupció de la crisi econòmica, el tancament del mandat 2007-2011 es va iniciar amb un nou intent de reacció per part del Govern municipal. En aquest sentit, el Govern municipal va intentar incidir en l'imaginari col·lectiu (dimensió discursiva) reforçant la seva dimensió vertical amb l'objectiu de modificar la seva debilitada imatge pública. Tant la remodelació del Govern duta a terme al final del mandat, com la reorientació de les prioritats transmesa públicament per l'Alcalde, van anar clarament en aquesta línia. Per tant, en aquesta darrera etapa marcada per la crisi trobem un intent de reorientar la dimensió discursiva a través d'una escenificació de capacitat de direcció vertical, pretenent deixar la dimensió horitzontal en un segon terme.

No obstant, a nivell relacional veiem com a Barcelona en aquesta darrera etapa del mandat 2007-2011 es va mantenir la dinàmica interna descentralitzada. Aquest fet va dificultar la capacitat del Govern per aplicar el discurs de canvi unilateral de prioritats impulsat des de l'Alcaldia a pocs mesos de les eleccions. D'altra banda, la proximitat electoral va tornar a generar la dicotomia polítics-gestors esmentada anteriorment, amb un equip polític condicionat per la nova dinàmica electoral i un equip gestor

orientat a la direcció de la maquinària municipal. Pel que respecta a la relació amb la societat civil destaca, per una banda, l'alentiment dels processos d'interacció més informals, fet agreujat per les nombroses crisis de govern; i per l'altra el pes limitat de la societat civil en l'avaluació del PAM, el qual es torna a visualitzar com una eina que mostra limitacions a l'hora de fer el seguiment de l'acció de govern.

Trobem, per tant, un Govern a l'etapa final del mandat amb dificultats per redreçar una capacitat de lideratge qüestionada, amb limitacions en les seves pautes relacionals i en un context de qüestionament del seu projecte polític. Aquests fets van limitar la seva capacitat de ser identificat a nivell discursiu com un referent capaç d'abordar la profunda situació de crisi econòmica, la qual ja era la qüestió central en l'agenda municipal.

En el cas de Bilbao la irrupció de la crisi en un moment en el qual el clima de suport al govern era favorable. En aquest context, l'Ajuntament de Bilbao va començar a introduir modificacions en l'impuls del projecte de govern a través de mesures d'ajust econòmic abans que l'Ajuntament de Barcelona, tot i que manté els grans projectes de transformació urbana que definien la base del seu projecte inicial de govern. Així mateix, rep una sèrie de reconeixements i premis externs que ajudaran a reforçar el discurs de govern basat en la transformació de la ciutat i el rigor en el model de govern.

Pel que fa al seu rol veiem com, davant de la irrupció de la crisi, l'equip de govern de Bilbao reforça la seva dimensió vertical (per exemple concentrant funcions en Alcaldia) i discursiva (adaptant el discurs a la lluita contra la crisi), amb una clara intenció de transmetre lideratge per part del govern municipal. Aquest fet podria aproximar-lo a un rol de govern tradicional. No obstant, també trobem gestos en la dimensió horitzontal que semblen mostrar una ampliació de la xarxa acotada d'actors amb la qual interacciona l'Ajuntament (sessions del Consell Cívic, desbloqueig del projecte de Zorrozaure amb els veïns,..). Aquests gestos faran que, en un moment de possible inestabilitat al final del mandat, el govern es vegi reforçat a nivell discursiu transmetent els missatges complementaris de flexibilitat davant de la crisi, de manteniment de la transformació de Bilbao, de lideratge municipal i també de millora de les dinàmiques d'interacció amb l'entorn.

En definitiva, veiem com la irrupció de la crisi incideix en l'agenda de govern en els dos casos. En el cas de Barcelona acabarà d'agreuja problemes ja existents i, en el cas de Bilbao, no afectarà substancialment a la situació de suport vers l'equip de govern. Aquesta irrupció de la crisi provocarà en els dos casos que els governs pretenguin mostrar públicament lideratge (dimensió vertical) i adaptació del seu relat (dimensió discursiva). En el cas de Barcelona el govern, que ja arrossegava problemes en aquestes dimensions, no aconseguirà redreçar-les. A més, les diverses crisis experimentades durant el mandat el portaran a arreplegar-se en si mateix amb una clara debilitació de la dimensió horitzontal. En el cas de Bilbao, el govern sí que aconseguirà refermar aquestes dues dimensions però, a més, davant de la pressió de l'entorn donarà una imatge de reforç en la dimensió horitzontal. Aquest fet mostra novament la rellevància de les tres dimensions i la seva interrelació.

**5. El mandat 2011-2015 segueix pautes similars al mandat anterior i, a més, referma els efectes d'una crisi econòmica que qüestiona molts dels elements del model de transformació de les dues ciutats i que situa als dos governs municipals en una situació *d'impasse***

En el cas de Barcelona la transició cap al nou mandat, amb el primer canvi de govern en 32 anys, mostra unes pautes similars a les de l'inici del mandat anterior pel que fa al rol de l'equip de govern. Tot i això, cal destacar també que es detecten alguns elements de diferenciació molt vinculats al fet de que arribi un equip polític nou al govern municipal. En síntesi, estem davant d'un govern que mostra inicialment una continuïtat a nivell discursiu, que es troba menys vinculat a nivell de l'imaginari col·lectiu amb les etapes precedents i que mostra majors dificultats d'assentament tant a nivell vertical com horitzontal.

En el cas de Bilbao l'inici del nou mandat també és similar al mandat anterior pel que fa al rol adoptat per l'equip de govern. Veiem com la configuració inicial del govern i les bases del nou programa compten amb una forta component vertical. Així mateix, a mesura que avança el mandat s'incorporen pautes horitzontals, tant internes com externes, que aproximen el rol del govern a la lògica de líder polític de xarxes (en el marc d'una xarxa acotada). D'altra banda, i en gran part a causa de la continuïtat i l'estabilitat que oferien els bons resultats electorals, es produeix una ràpida transició i impuls d'un nou projecte de govern molt vinculat a les idees de reacció contra la crisi i continuar amb la transformació de Bilbao.

Tot i aquestes pautes de continuïtat, el pas al mandat 2011-2015 sembla iniciar una etapa d'incerteses en els dos Ajuntaments pel que fa a l'impuls del projecte de govern i el rol dels seus equips de govern. Aquestes incerteses estan molt marcades pel nou context econòmic i social que s'està configurant en una situació de profunda crisi que afecta a les agendes urbanes i a la forma en com es governen les ciutats. Així, tot i que partint de situacions diferents, una vegada iniciat el mandat trobem certs trets compartits que mostren com ens trobem en una etapa *d'impasse* amb importants interrogants i reptes en les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva).

A nivell vertical a Barcelona trobem un govern inestable a causa de la situació de minoria en el Plenari Municipal i de les seves dificultats d'assentament i, en el cas de

Bilbao, la defunció de l'alcalde Azkuna fa que l'Ajuntament perdi una figura que era clau en el lideratge vertical, la cohesió del govern i la projecció i canalització del relat de govern. A aquest fets cal afegir els interrogants que la crisi afegeix pel que fa al rol que han de tenir els governs locals en el mapa de la governabilitat espanyola, tal i com s'ha vist durant els debats de LRSAL.

A nivell horitzontal l'aparició de la crisi sembla anar vinculada a un moment de major mobilització veïnal. Les mobilitzacions recents davant dels projectes de Zorrozaure i El Canal de Deusto a Bilbao i Can Vies i La Barceloneta a Barcelona, estan clarament vinculades a una situació de major sensibilitat veïnal. Aquest fet posa sobre l'agenda la necessitat de repensar les pautes d'actuació horitzontal. Davant d'aquesta realitat els dos governs han començat a impulsar mesures que afavoreixen noves pautes d'interacció amb l'entorn (com per exemple les iniciatives de govern obert), tot i que encara és aviat per saber si realment conduiran cap a un nou model d'interacció o es quedaran tan sols en reformes parcials.

A més, la crisi econòmica ha estat un factor determinant a l'hora d'acabar de posar en qüestió en el mandat 2011-2015 els models de col·laboració públic-privada associats als grans projectes que han marcat els discursos de transformació de les dues ciutats. En el cas de Bilbao, la recent crisi de la societat Bilbao Ria 2000 i els problemes amb el soterrament de Termibus posen en qüestió la lògica d'actuació públic-privada del període d'expansió econòmica i inclús alguns elements del model de transformació urbana. A Barcelona aquest model ja s'havia posat en qüestió amb el Fòrum de les Cultures 2004 i ara, amb la crisi econòmica, sembla difícil garantir la viabilitat de relats que es sustentin en un model de transformació similar. De fet, veiem com el nou govern de Barcelona sembla no haver estat capaç d'impulsar encara un nou relat que generi un ampli consens ciutadà. Aquesta situació es trasllada a nivell electoral a Barcelona en una diversificació cada vegada major de la intenció de vot que apunta a l'aparició de noves forces polítiques més enllà del partits que han protagonitzat la política municipal des de l'inici de l'etapa democràtica.



### 6.3. Síntesi

#### Evolució del rol del govern a Barcelona i Bilbao durant l'etapa democràtica i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern

Idees principals	Síntesi
<b>1. Barcelona i Bilbao són dues ciutats que han experimentat una important transformació en la qual el govern local ha estat una actor clau a través de l'impuls del seu projecte de govern</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Barcelona i Bilbao han experimentat un important procés de transformació de la ciutat des de la recuperació democràtica fins a l'actualitat: tant a nivell físic, com econòmic i social.</li><li>• En els dos casos la transformació de la ciutat s'ha basat en un model que combinava importants intervencions urbanístiques i la construcció d'infraestructures, però també importants campanyes de màrqueting amb l'objectiu de reposicionar la imatge de la ciutat.</li><li>• En aquests processos ha estat clau el govern local com a impulsor d'un projecte de govern basat en la idea de la transformació de dues ciutats industrials en declivi.</li><li>• En definitiva, la transformació urbana en els dues ciutats està associada a un intens protagonisme del govern local a través de l'impuls dels seus projectes de govern.</li></ul>
<b>2. L'èxit en l'impuls del projecte de govern es produeix en èpoques diferents a Barcelona i Bilbao, però en els dos casos coincideix amb una aproximació al rol de líder polític de xarxes per part del govern municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tot i que la gran transformació es produeix en moments temporals diferents (80s i principis dels 90s a Barcelona i segona meitat dels 90 i s. XXI a Bilbao), en els dos casos veiem com durant les etapes de major èxit en l'impuls del projecte de govern el rols del govern local s'aproxima al de líder polític de xarxes.</li><li>• La rellevància del rol de líder polític de xarxes, i per tant de les dimensions vertical, horitzontal i discursiva no és, per tant, un fet nou i continua essent rellevant.</li><li>• En els dos casos a nivell vertical destaca el lideratge carismàtic des d'Alcaldia i l'impuls de mesures de modernització de la maquinària municipal; a nivell horitzontal el desenvolupament d'estructures de participació ciutadana i la configuració de xarxes públic-privades (acotades) amb actors clau; i a nivell discursiu una clara activitat de promoció de relats de transformació urbana.</li></ul>
<b>3. Les dificultats en l'impuls del projecte de govern es produeixen en moments en els quals no es dona el rol de líder polític de xarxes, essent especialment significatius els problemes en la dimensió discursiva</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mentre que els moments d'èxit en l'impuls del projecte de govern estan associats en els dos casos amb l'adopció d'un rol proper al de líder polític de xarxes, les dificultats en l'impuls del projecte de govern apareixen quan el govern municipal s'allunya d'aquest rol.</li><li>• Així, tot i que els moments de dificultats en l'impuls del projecte de govern també es donen en moments diferents, aquestes dificultats per tal d'abordar els reptes i problemes de la ciutat estan clarament vinculats a un moment d'indefinició del rol del govern local que debilita el seu posicionament en el mapa de la governabilitat de la ciutat.</li><li>• Les dificultats més recents en l'impuls del projecte de govern en el cas de Barcelona, així com algunes dificultats i incerteses aparegudes a Bilbao, permeten identificar una sèrie de factors que actualment afecten al rol de líder polític de xarxes i generar problemes en l'impuls del projecte de govern des de la perspectiva de les tres dimensions d'anàlisi (l'anàlisi en detall del cicle de mandat 2007-2011 i 2011-2015 permet aprofundir en aquesta darrera qüestió).</li></ul>

## Rol de l'equip de govern al llarg del cicle del mandat 2007-2011 i 2011-2015 i els seus efectes en l'impuls del projecte de govern

Idees principals	Síntesi
<p><b>1. Les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva) i, per tant el rol del govern municipal, presenten dinamisme al llarg del cicle del mandat</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'anàlisi en detall del cicle del mandat 2007-2011 i 2011-2015 ens permet aprofundir en el rol adoptat pels governs municipals. Concretament ens permet comprovar que, tot i que les pautes generals són les comentades anteriorment, el rol adoptat pels dos governs municipals és dinàmic al llarg del cicle del mandat.</li> <li>• És a dir, els dos governs municipals analitzats van variant aspectes del seu rol al llarg de les diferents etapes del mandat.</li> </ul>
<p><b>2. Els inicis dels mandats 2007-2011 són restringits i graduals en els dos casos, presentant dificultats per al govern municipal a Barcelona i destacant en particular la rellevància de la dimensió discursiva</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'inici dels mandats analitzats a Barcelona i Bilbao es produeix d'una forma restringida: els mandats tenen un moment inicial breu on destaquen fonamentalment les dimensions vertical i discursiva impulsades des de la cúspide del Govern.</li> <li>• A Barcelona l'adopció d'aquest rol no servirà per endegar l'impuls del nou projecte de govern amb èxit i en el cas de Bilbao sí (tot i que acabarà portant alguns problemes més endavant). Entre els factors diferencials cal destacar especialment el fort pes de la dimensió discursiva: a Barcelona el Govern no aconsegueix modificar la percepció en l'imaginari col·lectiu de govern feble de fi d'etapa, mentre que a Bilbao es projecta el discurs de govern fort que continua amb la transformació de la ciutat.</li> <li>• L'inici dels mandats analitzats mostra, a més, una diferenciació entre un equip de govern orientat a la configuració d'un nou govern i un equip directiu en funcions amb unes orientacions limitades per part de l'equip polític. Aquest fet és més destacat a Barcelona al produir-se més canvis en les persones que es situen al capdavant del govern. Aquesta dicotomia també està present al final dels mandats (amb un equip polític influenciat pel proper període electoral).</li> </ul>
<p><b>3. Una vegada superada la fase inicial restringida en el mandat 2007-2011 a Barcelona i a Bilbao trobem intents del govern d'aproximar-se al rol líder polític de xarxes, tot i que amb resultats diferents</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La voluntat formal dels dos governs d'adoptar el rol de líder polític de xarxes una vegada investit l'Alcalde mostra com en els dos casos tenen integrada una visió positiva d'aquest rol.</li> <li>• A Barcelona el govern tindrà dificultats per adoptar aquest rol a causa dels problemes en la dimensió vertical (parcel·lació de l'equip de govern,...), horitzontal (limitacions en el procés d'agenda setting, esgotament del PAM,...) i discursiva (la incapacitat de projectar un nou discurs generat exclusivament des del govern). Aquest fet coincideix també amb una dificultat per impulsar el projecte de govern.</li> <li>• A Bilbao veurem una major capacitat del govern per posicionar-se com a líder polític de xarxes: en aquest cas destaca el reforç de les línies de comandament verticals (al voltant d'Alcaldia), els mecanismes i dinàmiques d'interacció horitzontal amb l'entorn, particularment en el marc de la xarxa acotada d'actors i la promoció del relat de la transformació de Bilbao. Aquest rol coincidirà amb una situació d'èxit en l'impuls del projecte de govern en la qual el govern concreta i impulsa ràpidament mesures centrals del mandat.</li> <li>• No obstant, a Bilbao cal destacar que també apareixen algunes mostres de mobilització per part de les organitzacions veïnals amb la demanda de major participació e inversió en els barris: aquest fet comença a posar en qüestió la capacitat d'actuació de la xarxa d'actors acotada i els inicis restringits del mandat.</li> </ul>

**4. L'impacte de la crisi al final del mandat 2007-2011 afecta al rol dels dos governs municipals, tot i que utilitzen estratègies diferents per abordar-la**

- La irrupció de la crisi econòmica té impactes en el rol del govern i en l'impuls del projecte de govern.
- A Barcelona el Govern pretindrà abordar-la aproximant-se a un rol més tradicional, mentre que a Bilbao el Govern referma el seu rol de líder polític de xarxes. En el primer cas veurem com el govern continuarà mantenint problemes en l'impuls del projecte de govern i en el segon cas, tot i algunes dificultats, com continuarà amb el seu impuls.
- La irrupció de la crisi incideix en l'agenda de govern en els dos casos: en el cas de Barcelona acabarà d'agreuja problemes ja existents i en el cas de Bilbao no afectarà substancialment a la situació de suport vers l'equip de govern.

**5. El mandat 2011-2015 segueix pautes similars al mandat anterior i, a més, referma els efectes d'una crisi econòmica que qüestiona molts dels elements del model de transformació de les dues ciutats i que situa als dos governs municipals en una situació d'impasse**

- La transició cap al nou mandat 2011-2015 a Barcelona, amb el primer canvi de govern en 32 anys, mostra unes pautes similars a les de l'inici del mandat anterior amb elements de diferenciació molt vinculats al fet de que arribi un equip polític nou al govern municipal. A Bilbao l'inici del nou mandat també és similar al mandat pel que fa al rol adoptat per l'equip de govern i l'impuls del nou projecte de govern.
- Tot i que parteixen de situacions molt diferents, l'inici del mandat 2011-2015 sembla obrir una etapa d'incerteses en els dos Ajuntaments pel que fa a l'evolució de l'impuls del projecte de govern i del rol del propi equip de govern. Aquestes incerteses venen molt marcades pel nou context econòmic i social:
  - A nivell vertical apareixen interrogants sobre el rol dels governs locals en el mapa de la governabilitat espanyola.
  - A nivell horitzontal l'aparició de la crisi sembla anar vinculada a un moment de major mobilització veïnal i la necessitat de repensar les pautes d'actuació horitzontal. A més, la crisi ha estat un factor determinant a l'hora d'acabar de posar en qüestió en el mandat 2011-2015 els models de col·laboració pública privada en el marc de xarxes acotades.
  - A nivell discursiu veiem com el relat de transformació basat en grans projectes també es veurà afectat per la situació de crisi.

## 7. Conclusions

---

Aquest darrer capítol presenta les conclusions de la tesi. Per fer-ho, en primer lloc es dóna resposta a les preguntes de recerca i es contrasta els resultats del treball de camp amb les hipòtesis. En segon lloc, es presenten una sèrie de consideracions sobre les aportacions metodològiques de la tesi i es plantegen possibles recerques futures. En darrer lloc, es realitza una síntesi de les conclusions i una sèrie de reflexions finals.

### 7.1. Resposta a les preguntes de recerca i contrast de les hipòtesis plantejades

---

A continuació, es dóna resposta a les diferents preguntes (P) de recerca plantejades i es contrasten les hipòtesis associades (HA):

- **P1: En entorns de governança complexa, és el govern local un agent rellevant en l'impuls de processos de transformació de les ciutats?**

*HA1: Tot i la configuració d'entorns de governança complexa el govern local és un agent clau en l'impuls de processos de transformació de les ciutats. Per tant, en entorns de governança complexa els governs locals, tot i a haver vist modificades les seves pautes d'actuació, continuen essent actors rellevants a considerar a nivell analític i empíric (en la pràctica de govern). Més que contrastar una hipòtesi, amb aquesta primera pregunta es pretén recollir evidències de la rellevància dels ens locals que permetin posar en entredit la tendència al seu menysteniment.*

- **P2: Si és així, quina relació hi hagut entre el rol adoptat pels equips de govern locals i l'impuls del seu projecte de govern al llarg del període democràtic?**

*HA2: L'equip de govern impulsarà amb èxit el seu projecte de govern si adopta el que s'ha definit en aquesta tesi com a "rol de líder polític de xarxes" que equilibra el lideratge vertical, les dinàmiques relacionals horitzontals i la dimensió discursiva. Per contra, el desequilibri entre aquestes tres dimensions, i per tant la no adopció d'aquest rol, estarà vinculat a situacions de fracàs en l'impuls del projecte de govern.*

- **P3: Com es plasma actualment aquesta relació al llarg del cicle del mandat?**

*HA3: El rol adoptat per l'equip de govern en relació al lideratge vertical, les dinàmiques relacionals horitzontals i la dimensió discursiva no és estàtic al llarg del mandat polític. A més, la forma actual de governar les ciutats en el marc dels mandats polítics (molt afectats per la irrupció de la crisi econòmica) està introduint reptes que fan necessari repensar el rol desenvolupat pels equips de govern a l'hora d'impulsar el seu projecte de govern.*

### **SP1: En entorns de governança complexa, el govern local és un agent rellevant en l'impuls de processos de transformació de les ciutats?**

El treball de camp realitzat posa en evidència com en els dos casos analitzats el govern local ha estat un agent clau en els processos de transformació de la ciutat en sentit ampli (econòmic, social, infraestructures,...). Tant a Barcelona com a Bilbao el govern local ha impulsat projectes de govern que l'han posicionat com a peça clau per tal d'abordar els reptes i problemàtiques urbanes (tot i que amb limitacions que es comentaran més endavant). En aquest sentit, destaca el paper dels governs municipals a l'hora de pal·liar els profunds dèficits heretats de l'etapa franquista i d'impulsar processos de reconversió de les dues ciutats, convertint-les en dues ciutats posicionades i reconegudes internacionalment.

Tot i que els governs municipals mai han actuat en solitari, ja que en els processos de transformació de les dues ciutats sempre han intervingut altres actors (públics i privats), s'observa com el govern local ha estat un agent clau que ha funcionat com a motor. Fins i tot, s'ha vist com no és fins que s'activa i pren protagonisme el govern municipal que no s'intensifica el procés de transformació de les dues ciutats. Aquest fet és especialment visible en el cas de Bilbao on la major transformació de la ciutat es produeix quan el govern municipal ha actuat de manera més activa.

Aquestes constatacions condueixen a algunes conclusions sobre el debat plantejat en el marc teòric al voltant del paper de l'Estat (en aquest cas local) en entorns de governança complexa. I, més concretament, sobre el debat obert entre els que plantegen una visió més *society-centered* en la qual es fa èmfasi en el pèrdua de poder de l'Estat, i els que aposten per una visió *state-centered* a través de la qual es continua destacant el paper de l'Estat:

- Em primer lloc, els casos de Barcelona i Bilbao corroboren el fet que la configuració d'entorns de governança complexa suposen una difuminació del poder dels ens públics des d'una visió tradicional. La major complexitat social i l'evolució dels sistemes de govern ha provocat que els dos governs locals passin a actuar en un entramat institucional i social que tendeix a diluir el seu poder, fent més complexa la tasca de govern. Actualment, els equips de govern de l'Ajuntament de Barcelona i de Bilbao estan immersos en un complex entramat

que difumina clarament el seu poder i fa més difícil la tasca d'impuls del seu projecte de govern. Concretament, s'ha vist com l'arquitectura de govern dels dos ajuntaments ha tendit cap a la creació de diferents arenes de govern amb recursos de poder i capacitat d'incidir en el procés de govern. Aquest fet és especialment significatiu en el cas de de Barcelona, on trobem una divisió territorial (Districtes) en la qual s'ha configurat un entramat d'actors polítics, gestors i pertanyents a la societat civil, que fan que el procés de govern a l'Ajuntament sigui clarament multicèntric. En aquest entramat cal fer, a més, un esment especial a la dinàmica de relació entre polítics i gestors, la qual s'ha corroborat que va més enllà de l'estricta separació de rols, generant complexes dinàmiques de negociació internes.

El resultat d'aquesta evolució ha estat una arquitectura de govern en la qual es produeix una certa tensió entre, d'una banda, una força centrípeta encaminada a posicionar als equips de govern en el centre del lideratge municipal i, de l'altra, una força centrífuga que potencia les dinàmiques més descentralitzades de govern en les quals participen múltiples actors, tant de dins com de fora de l'estructura municipal. Aquestes arquitectures de govern semblen donar capacitat als governs municipals per actuar en un entorn que requereix cada vegada ser més flexible, adaptatiu i relacional però, per contra, pot acabar incentivant una visió fragmentada de l'activitat de govern per part dels diferents actors dispersos en l'entramat municipal.

En definitiva trobem com, en uns entorns on les problemàtiques a abordar per les dues ciutats són creixents i estan més interconnectades, els Govern municipals es veuen immersos en una arquitectura de govern complexa caracteritzada per una dinàmica d'interacció entre diferents nuclis de poder de dins i fora de la maquinària municipal que combinen relacions formals amb vocació jeràrquica, però que tenen fortes dinàmiques d'actuació autònomes i descentralitzades. Aquestes arquitectures de govern semblen permetre actuar en un entorn que requereix ser més flexible, adaptatiu i relacional. La contrapartida és que, si no s'aconsegueix crear uns vincles estables entre els diferents nodes, aquesta arquitectura pot provocar una parcel·lació excessiva

de la tasca de govern. De fet, l'anàlisi en detall dels diferents moments polítics dels mandats objecte d'estudi en aquesta recerca aporta indicis que confirmen el risc que, en aquest complex entramat de govern, s'acabin creant illes d'actuació pròpies i una disgregació de l'equip de govern, reduint la capacitat dels equips polítics d'actuar amb visió global de Ciutat.

- En segon lloc, tal i com s'acaba d'esmentar, tot i aquesta major complexitat i tendència a la difuminació del poder en el marc d'estructures complexes de govern, es corrobora el paper cabdal que pot jugar el govern local en els processos de transformació de les ciutats. En aquest sentit, trobem com aquest paper central del govern local es constata empíricament a dues ciutats on l'entorn de governança s'ha caracteritzat per la seva elevada complexitat. Així, veiem com els dos casos més paradigmàtics de transformació urbana del conjunt de l'Estat (encara que tinguin mancances que es comentaran més endavant) han comptat amb una participació decisiva dels governs locals. En aquests processos ha estat clau el govern local com impulsor d'un projecte de govern basat en la idea de la transformació de dues ciutats industrials en declivi. La transformació urbana de les dues ciutats no s'entén sense tenir en compte el paper del govern local a través de la seva actuació directa, amb fortes inversions públiques per exemple; però també de la seva activitat com mobilitzador de xarxes d'actors.

Per tant, pel que fa al debat sobre el paper de l'Estat (local) en entorns de governança complexa, l'anàlisi de dos casos significatius com el de Barcelona i el de Bilbao evidencia que allò que s'acaba produint no coincideix amb cap dels posicionaments més extrems: en un costat tindríem la fi del paper de l'Estat i, en l'altre, un manteniment del poder de l'Estat tradicional. Tant a Barcelona com Bilbao estem davant de dos casos de transformació del paper del govern local des d'un punt de vista tradicional, però al mateix temps de confirmació que el seu rol ha estat decisiu en la transformació de la ciutat.

Aquestes conclusions condueixen a dues reflexions derivades addicionals vinculades amb l'àmbit d'interès d'aquesta tesi:

- En primer lloc, tenim les qüestions relacionades amb el debat obert a l'agenda política espanyola sobre la reforma dels ens locals, expressat a través de qüestions esmentades anteriorment com la LRSAL, el mecanisme d'elecció dels alcaldes, o qüestions més àmplies compartides amb la resta de nivells de govern com la fi de la Cultura de la Transició i la millora dels mecanismes de transparència i control de la corrupció. Tal i com s'ha comentat, cal tenir en compte que aquests debats poden acabar concretant-se en reformes que enforteixin o debilitin el rol dels ens locals. Davant d'aquest fet, cal considerar que aquesta tesi mostra com una debilitació del govern local comportaria una menor capacitat d'actuació en un dels actors que més influència ha demostrat tenir a l'hora d'abordar dos dels processos de transformació urbana més importants del conjunt de l'Estat.
- En segon lloc, el fet de corroborar el paper clau del govern local en entorns de governança complexa posa de manifest la rellevància d'un altre dels aspectes exposats en la present tesi: la importància de tenir en compte l'estudi dels governs (en aquest cas locals) en la recerca sobre governança. Així, tot i que és evident la necessitat de mantenir un focus d'anàlisi en l'estudi de les dinàmiques i interaccions que es produeixen entre els actors de la societat civil, també continua essent rellevant mantenir l'interès per l'estudi de les organitzacions públiques com a actors clau en els processos de govern. Si els governs locals poden jugar un paper central en la governança urbana, resulta doncs rellevant estudiar els factors que permeten que tinguin capacitat d'impulsar el seu projecte de govern.



**SP2: Si és així, quina relació hi ha entre el rol adoptat pels equips de govern locals i la seva capacitat d'impuls del seu projecte de govern al llarg del període democràtic?**

A part de posar de manifest que el govern local és un agent clau en els processos de transformació urbana, els casos de Barcelona i Bilbao mostren l'existència d'una clara relació entre el rol adoptat per l'equip de govern i la seva capacitat d'impuls del projecte de govern. Concretament, s'observa com en els dos casos la capacitat d'impuls del projecte de govern està associada a l'adopció del que s'ha anomenat en el marc d'aquesta tesi com a rol de líder polític de xarxes. Per tant, els casos analitzats corroboren la importància de les tres dimensions d'anàlisi: vertical, horitzontal i discursiva. Més específicament, s'observa com el fet de disposar de capacitat de lideratge i direcció de la maquinària municipal, d'establir dinàmiques d'interrelació i col·laboració amb la societat civil i de que existeixi una proactivitat per part del govern municipal en l'elaboració d'un relat que guiï cap a on avançar col·lectivament són factors que, si són presents al mateix temps, faciliten l'impuls del projecte de govern.

Així mateix, es constata que aquesta relació no és nova ja que està present tant a la Barcelona dels primers ajuntaments i de principis dels 90s, com al Bilbao de principis del segle XXI. A Barcelona, durant l'etapa dels primers ajuntaments, tot i les mancances formals a nivell d'instruments de gestió política, es va produir un equilibri en les tres dimensions que va facilitar al govern l'impuls del projecte de transformació de la Ciutat. En aquest sentit, ja s'ha vist com els primers governs democràtics van impulsar processos de formalització de la seva capacitat decisòria i operativa i de configuració de dinàmiques relacionals amb l'entorn que van garantir uns mínims en les dimensions vertical i horitzontal. Però, a més, van impulsar una determinada concepció de quins eren els problemes que calia abordar i cap a on s'havia d'avançar (dimensió discursiva) que va comptar amb el suport d'una majoria d'actors de la societat civil. Precisament aquest darrer fet va permetre, fins i tot, pal·liar determinades mancances en les dimensions vertical i horitzontal en un moment en el qual el nou Ajuntament democràtic encara estava en plena construcció.

En el cas de Bilbao aquest equilibri es produeix més endavant, iniciant-se a finals dels 90s i consolidant-se amb el canvi de mil·lenni amb l'accés al govern d'Iñaki Azkuna. En aquest cas a nivell vertical destaca l'inici d'una etapa d'estabilitat al capdavant de

l'Alcaldia, de modernització i de millora de la situació econòmica dels comptes municipals. Però, al mateix temps, trobem un fort protagonisme de l'Ajuntament en l'impuls d'una xarxa d'actors públic-privada que serà activa tant en la implementació dels projectes de transformació de Bilbao, com en l'elaboració del discurs que acompanyarà aquesta transformació de la Ciutat.

En els dos casos es comprova, per tant, com la combinació simultània de les tres dimensions va provocar que la ciutadania visualitzés als seus respectius ajuntaments com uns ens útils i amb capacitat de liderar els reptes a afrontar per la Ciutat (dimensió vertical), que es creessin dinàmiques d'interacció que reforçaven la capacitat d'actuació municipal (dimensió horitzontal) i, a més, que existís un fort nexa d'unió per part de societat civil i govern municipal que trencava la dicotomia govern-societat en base a una visió compartida del futur (dimensió discursiva). Però, a més, s'observa com les tres dimensions es retroalimenten, és a dir, el reconeixement d'una dimensió facilita l'impuls de les altres dues.

Per contra, també es comprova com, en els moments on no es produeix aquest equilibri, apareixen dificultats en l'impuls del projecte de govern. A Barcelona aquest equilibri, que es va mantenir durant anys, va començar a mostrar símptomes d'esgotament durant la dècada dels 90. A mesura que els reptes a afrontar per la Ciutat eren més complexos, el govern va començar a mostrar mancances en les tres dimensions. Al llarg dels anys l'Ajuntament s'ha anat configurant com una xarxa de processos i nuclis que transcendeixen un únic centre de poder i que dificulten la capacitat de lideratge de l'equip de govern (dimensió vertical); ha començat a mostrar símptomes de fatiga en els mecanismes d'interrelació amb la societat civil, tant en el model de cooperació públic-privada, com en els mecanismes formals de participació (dimensió horitzontal); i finalment, ha anat experimentant una erosió respecte al discurs projectat pel Govern, trencant-se d'aquesta forma la coalició ciutadana d'etapes anteriors (dimensió discursiva).

En el cas de Bilbao, és durant l'etapa dels primers Ajuntaments on observem una situació caracteritzada no només per la crisi econòmica; sinó per la incapacitat de plantejar alternatives per part d'un govern que es situarà al capdavant d'un Ajuntament marcat per una forta inestabilitat política, un important endeutament, la

falta de coordinació amb altres nivells de govern i una clara absència d'un relat compartit per part dels diferents implicats en les dinàmiques de governança de Bilbao. D'altra banda, l'aparició recent d'alguns problemes en l'impuls de projectes emblemàtics (com Zorrozaure) i d'incerteses pel que fa al rol del govern, torna a posar de manifest la rellevància de l'equilibri de les tres dimensions.

Aquestes constatacions condueixen a algunes conclusions respecte als debats assenyalats en el marc teòric pel que fa al pes de les dinàmiques verticals i horitzontals en els processos de govern. En primer lloc, els casos de Barcelona i Bilbao mostren com, en entorns de governança complexa on s'han produït importants transformacions de les ciutats, trobem un paper clau de les dinàmiques horitzontals, però també de les dinàmiques verticals en els processos de govern. En aquest sentit, Barcelona i Bilbao són dos casos on la capacitat d'impuls del projecte de govern està clarament associada a la presència de dues dimensions (vertical i horitzontal) que no juguen una dinàmica de suma zero, sinó que es complementen.

Des d'aquest punt de vista pren també rellevància el concepte de *metagovernance*. En els dos casos estem davant de processos de transformació que han comptat amb uns governs locals que han desenvolupat una de les funcions de metagovernador destacada per Sorensen i esmentada anteriorment: donar forma a estructures de governança. Aquesta funció s'ha desenvolupat quan s'ha superat la tensió entre lideratge vertical i interacció horitzontal, produint-se la ja mencionada CULCI (*complementarity of urban leadership and community involvement*). A més, per tal de superar aquesta tensió, en els dos casos destaca la importància de la dimensió discursiva. Tant a Barcelona com a Bilbao, l'existència d'un discurs compartit sobre cap a on avançar col·lectivament, i el fet que el govern local hagi estat identificat amb aquest discurs, ha estat un factor clau que ha permès fins i tot superar certes mancances en les altres dues dimensions. Veiem, per tant, com es confirma l'interès d'estudiar els processos de govern des del punt de vista de la "metagovernança", és a dir, de com es governen les xarxes. I a més, detectem un paper clau dels governs locals en el desenvolupament d'aquest rol.

Finalment, cal destacar una conclusió no prevista inicialment que fa referència al procés pel qual els governs locals passen a desenvolupar aquest rol de

metagovernador. Tot i que no era objecte d'estudi directe d'aquesta tesi, s'ha observat una relació dialèctica entre la situació de l'entorn i l'adopció d'aquest rol, amb un clar posicionament reactiu per part dels governs locals. En aquest sentit observem, en primer lloc, com en els dos casos l'adopció d'aquest rol de "metagovernador" per part del govern local va precedir d'una situació de profunda crisi econòmica i social. És quan l'entorn ha estat en crisi quan l'estat (local) s'ha obert en major mesura a liderar i negociar amb xarxes de transformació urbana fet que, a la seva vegada, l'ha acabat posicionant com un actor clau reconegut per la resta d'actors. Aquest fenomen també és present en les recents mobilitzacions de la societat civil a les dues ciutats que han posat en qüestió la lògica d'actuació en el marc de xarxes acotades, fet que ha acabat conduint cap a l'inici de l'impuls de reformes en els dos ajuntaments en la dimensió horitzontal. Per tant, sembla detectar-se una relació dialèctica entre entorn i rol del govern, davant de la qual el govern sembla ser reactiu: primer apareixen necessitats i demandes (reconversió industrial, ampliació de les xarxes acotades,...) que acaben produint canvis en el rol del govern. Una de les línies de recerca a continuar aprofundint pot ser precisament l'estudi de quins factors provoquen una activació del govern local en entorns de crisi i demandes socials.

### **SP3: Més recentment, com es plasma aquesta relació al llarg del cicle del mandat polític?**

L'anàlisi en detall del cicle de mandat 2007-2011 i el pas al mandat 2011-2015 permet extreure una sèrie de conclusions sobre la relació entre rol del govern i l'impuls del projecte de govern en una situació d'irrupció d'una profunda crisi que està afectant al món local. Mentre que l'anàlisi històrica ha permès veure una relació positiva entre el rol de líder polític de xarxes i l'impuls del projecte de govern, l'anàlisi del mandat 2007-2011 i el pas al 2011-2015, a part de confirmar aquest fet, permet detectar reptes actuals que afecten a l'adopció d'aquest rol. A continuació, s'enumeren les principals conclusions extretes a partir de l'anàlisi d'aquests cicles de mandat:

- En primer lloc, es verifica que el rol adoptat pels equips de govern al llarg del mandat és dinàmic: tot i observar unes pautes generals en el rol dels governs analitzats, veiem com aquest presenta diferències segons el moment temporal del mandat. Sembla, per tant, útil utilitzar el mandat polític com a unitat d'anàlisi dels processos de govern.
- En segon lloc, l'anàlisi d'aquests cicles de mandat recents mostra com a nivell discursiu tant a Barcelona com a Bilbao s'ha interioritzat com a positiu el rol de líder polític de xarxes, independent del rol que s'acaba produint a la pràctica. Aquesta constatació va en la mateixa línia d'estudis ja citats com el Pluss que mostren un canvi en com els governants perceben el seu rol en entorns de governança complexa. En aquest sentit, l'anàlisi del discurs de les persones entrevistades amb responsabilitat de govern apunta a una presa de consciència de la importància del rol de líder polític de xarxes. Veiem, per tant, com dins de l'imaginari col·lectiu el rol preponderant i considerat com a "normal" podria començar a ser el de líder polític de xarxes, enlloc de l'anomenat rol de govern tradicional.
- En tercer lloc, veiem que aquesta rellevància discursiva presenta una excepció en els moments inicials del mandat, en els quals continua preponderant el discurs (i la praxis) de govern tradicional. En els dos casos analitzats es comprova com els mandats s'inicien amb un fort pes dels nuclis de direcció dels partits que formaran govern. Així mateix, veiem com en els moments inicials dels mandats es constata

l'existència de l'anomenat efecte ombra de Rose i Davis (que argumenta una limitació en l'actuació dels governs degut a l'herència de projectes del mandat anterior). A més, tot i que no era un objecte d'estudi principal, l'anàlisi dels casos de Barcelona i Bilbao condueix a la conclusió que a aquest efecte ombra no està provocat només pel fet d'heretar compromisos pressupostaris del mandat anterior, sinó també per la necessitat dels nous governs de temps per poder reconstruir relacions personals. Finalment, destaca el descobriment d'una nova dicotomia a l'inici del mandat (i també al final) entre uns polítics fortament implicats i influenciats per la dinàmica electoral i uns gestors que sovint tenen una menor direcció política en aquests moments. Veiem, per tant, com l'anàlisi dels cicles de mandat recents mostra com a l'inici del mandat existeixen limitacions per tal d'adoptar el rol de líder polític de xarxes a causa d'elements culturals (es continua concebant com a normal un inici del mandat restringit), però també organitzatius del propi mandat (herència de projectes de mandats anteriors que són abordats des d'una lògica tecnocràtica, necessitat de temps per reconstruir relacions personal –sobretot si hi han canvis al capdavant del govern-,...).

- En quart lloc, observem com és en els moments intermitjos del mandat quan tenen més visibilitat els intents dels dos governs d'aproximar-se al rol de líder polític de xarxes. Així mateix, el fet que a Barcelona el govern tingui dificultats per adoptar aquest rol, ens permet detectar problemes concrets en cadascuna de les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva):
  - A nivell vertical destaca la parcel·lació de l'equip de govern que dificulta la seva capacitat de lideratge. Aquest fet es complementa, a més, amb la corroboració que l'Ajuntament de Barcelona és un ens amb diferents nodes amb poder que juguen un rol clau en la gestió del procés de govern. Aquests dos fets, la parcel·lació de l'equip de govern i la dispersió del poder, acaben conduint al llarg del mandat cap a una lògica d'actuació segmentada per part de cada node, fet que dificulta la capacitat de lideratge de l'equip de govern i la possibilitat de l'Ajuntament d'actuar com una xarxa que impulsi un projecte global de Ciutat.

- A nivell horitzontal cal destacar que, mentre que la definició de prioritats sí que segueix una lògica bastant interactiva a nivell intern, trobem limitacions en la incidència real de la societat civil en la concreció programàtica del govern. Tot i que sembla que a nivell discursiu i formal sí que es reconeix la rellevància d'implicar a la societat civil en la construcció del projecte de govern, a la pràctica l'impacte de la interacció amb l'entorn és parcial. En aquest sentit, destaca que una eina participativa com el PAM presenti limitacions com instrument de gestió estratègica del mandat o que processos tan centrals com la definició del pressupost i de les inversions continuïn estant restringits a nivell intern. Tot i el reconeixement per part del govern de la importància de la interacció amb l'entorn, a nivell operatiu sembla que ens trobem encara en una fase on continuen presents molts dels elements del govern tradicional.
- A nivell discursiu trobem un clara dificultat per projectar un nou discurs generat exclusivament des del govern. Aquesta dificultat anirà generant, sobretot durant el mandat 2007-2011, un clima de desconfiança al voltant de l'equip de govern i el seu lideratge en temps de crisi, fet que acabarà debilitant al govern des del punt de vista vertical i horitzontal.

A Bilbao la major capacitat de posicionar-se com a líder polític de xarxes durant els moments intermitjos dels mandats analitzats anirà acompanyat d'un major èxit en l'impuls del projecte de govern. En aquest cas trobem un clar esforç per enfortir les línies de comandament vertical des de l'Alcaldia però també iniciatives per aprofundir en la interacció horitzontal. Però sobretot cal destacar l'èxit del relat de transformació de Bilbao, promocionat per la xarxa acotada d'actors i profundament canalitzat per la figura de l'Alcalde, fet que provocarà que el govern es pugui sobreposar a problemes puntuals que apareguin en les altres dues dimensions al llarg del mandat. No obstant, tot i l'èxit en l'impuls del projecte de govern a Bilbao, l'aparició recent de mobilitzacions veïnals davant de projectes emblemàtics com Zorrozaure, així com els problemes anunciats amb la societat Bilbao Ria 2000, posen de relleu l'aparició de símptomes de fatiga pel que fa a la capacitat d'actuació de la xarxa d'actors acotada que ha impulsat el procés de

transformació de Bilbao. Aquests fets estan fortament vinculats a la gran incidència que ha tingut la crisi en l'agenda política i en la gestió del procés de govern en els dos municipis.

- Precisament, en cinquè lloc, cal destacar els efectes recents de la crisi econòmica en l'impuls del projecte de govern i el rol dels governs municipals en els dos casos analitzats. La irrupció de la crisi ens permet extreure dues conclusions: una referent a la forma en com els dos governs municipals intenten abordar-la i, una altra més general, sobre algunes limitacions que ha posat de manifest pel que fa al model de transformació de les dues ciutats i el rol actual dels dos governs municipals. Pel que respecta a la forma en com els dos governs locals intenten abordar-la, veiem com el govern de Barcelona fa una lectura des de la lògica del joc de suma zero entre jerarquia i interacció apostant per intentar adoptar un perfil de govern més tradicional; i per contra, com el govern de Bilbao fa una lectura més des de la complementarietat de les dues dimensions i continua combinant jerarquia i interacció horitzontal. En el primer cas veurem com el govern continuarà mantenint problemes en l'impuls del projecte de govern i, en el cas de Bilbao, tot i l'aparició d'algunes dificultats, com continuarà l'èxit en el seu impuls. La irrupció de la crisi, tal i com s'ha comentat anteriorment, provoca que els dos governs municipals pretenguin mostrar públicament lideratge (dimensió vertical) i adaptació del seu relat (dimensió discursiva) en una etapa de final de mandat. En el cas de Barcelona el govern, que ja arrossegava problemes en aquestes dimensions, no aconseguirà redreçar-les i a més s'arrepellarà en si mateix (limitant la dimensió horitzontal). En el cas de Bilbao, el govern refermarà aquestes dues dimensions, però també la dimensió horitzontal, mostrant la rellevància de les tres dimensions i la seva interrelació.

La crisi posa de relleu també el sorgiment d'una nova etapa en la política local que posa en qüestió molts dels pilars que havien caracteritzat el model de transformació de les dues ciutats i la forma de governar-les. Tot i que la situació dels dos governs en el moment de plena irrupció de la crisi és diferent (Barcelona amb un canvi de govern i dificultats per impulsar un nou projecte i Bilbao amb un govern amb majoria absoluta que continua amb l'impuls del seu projecte de



govern); sí que trobem determinats elements en comú que porten a pensar en l'inici d'una etapa *d'impasse* que pot exigir canvis en el rol del govern i en els models de transformació urbana de les dues ciutats.

En aquesta etapa *d'impasse*, molt vinculada al mandat 2011-2015, sembla produir-se una relació positiva entre el rol de líder polític de xarxes i la capacitat d'impuls del projecte de govern. No obstant, també es posa de manifest l'existència de limitacions a l'hora de trobar un equilibri entre tres dimensions que permeti als equips de govern locals adaptar-se a les necessitats dels nous reptes i a les característiques de la governabilitat urbana actual. Algunes són limitacions ja existents que s'han vist agreujades per la crisi, i d'altres són limitacions més recents i molt vinculades a l'aparició de la pròpia crisi. Entre les limitacions detectades destaquen:

En la dimensió vertical:

**1. Fragmentació de l'equip de govern (amb el risc de creació "d'illes de taifes"):**

La dispersió dels membres de l'equip de govern en les seves àrees temàtiques i territorials és un factor que dificulta la capacitat del govern de dirigir la maquinària municipal cap a uns objectius comuns. Aquest fet s'observa clarament en l'evolució de l'estructura municipal a Barcelona que ha provocat que el govern de l'Ajuntament sigui el resultat de múltiples dinàmiques pròpies dels diferents sectors i territoris, els quals poden entrar fins i tot en competència pels recursos municipals. Aquest fet també és destacat en el cas de Bilbao en un moment en el qual ha desaparegut la figura d'un líder carismàtic que aglutinava a l'equip de govern. Aquest risc de fragmentació ha estat abordat de forma específica a Bilbao introduint mesures orientades a enfortir l'entorn d'Alcaldia i coordinar l'acció de les diferents àrees de govern.

**2. Manca de clarificació de la relació entre polítics i gestors i limitacions dels elements de control "hard" de la maquinària municipal:** Barcelona i Bilbao, encara que tenen dos models diferents de relació entre polítics i gestors (amb gerents a Barcelona i directors a Bilbao), es caracteritzen per defensar a nivell discursiu la separació entre política i gestió. El model de separació de rols es troba a l'ADN dels dos ajuntaments. No obstant, una anàlisi detallada d'aquests

dos casos pel que fa al rol dels equips de govern dels dos municipis porta a la conclusió que a la pràctica es produeix una clara interrelació i complementarietat entre dos rols que no tenen una frontera rígida. Aquesta diferència entre el discurs i la praxis provoca que no sempre s'estableixin els mecanismes interns adequats per tal de canalitzar la relació entre el dos perfils. En aquest sentit cal reflexionar sobre l'eficàcia dels elements tradicionals de comandament i control (horaris, quadres de comandament i objectius rígids,..) més pensats per a dinàmiques de separació de rols que per entorns on es produeix una permeabilitat de les fronteres entre polítics i gestors i que requereixen un major dinamisme, confiança i iniciativa col·lectiva.

### En la dimensió horitzontal

**3. Limitacions de les xarxes acotades de col·laboració públic-privada:** la configuració de xarxes públic-privades ha estat a la base del model de transformació seguit tant a Barcelona com a Bilbao. Tal i com s'ha vist, gran part de la regeneració urbana a les dues ciutats ha estat promoguda a partir d'un fort lideratge públic que ha mobilitzat una xarxa restringida d'actors que ha seguit patrons d'actuació que perseguien objectius com l'eficiència i la rendibilitat econòmica. El procés d'impuls de les intervencions dels Jocs Olímpics a Barcelona i les actuacions de Bilbao Ria 2000 són dos clars exemples.

En aquests moments de crisi aquest model presenta incerteses: a Barcelona veiem con el darrer gran esdeveniment promocionat seguint aquest patró (el Fòrum de les Cultures 2004) ha estat fortament qüestionat i com actualment l'anomenat "Model Barcelona" està essent objecte de nombroses crítiques. En el cas de Bilbao, veiem com recentment la crisi de Bilbao Ria 2000 ha qüestionat la pròpia viabilitat d'aquest model d'actuació en moments de crisi. Cal destacar, a més, com la crisi ha evidenciat les limitacions d'aquest model d'actuació pel que fa a la seva capacitat per tal d'abordar problemes persistents com la segregació urbana o l'exclusió dels sectors de població més fràgils.

**4. Fatiga dels instruments tradicionals de participació ciutadana:** aquestes limitacions en les xarxes acotades de col·laboració públic-privada han anat

acompanyades d'una major mobilització recent de sectors socials i veïnals que pretenen incidir en el procés de govern. Aquest fenomen es veu d'una forma especialment significativa en els dos municipis: en el cas de Bilbao, amb les mobilitzacions veïnals davant de grans projectes de transformació urbana recents com és el cas de Zorrozaure; i en el cas de Barcelona amb els recents fets de Can Vies o les protestes veïnals contra el model turístic de la Ciutat. Aquestes mobilitzacions van acompanyades al mateix temps d'una clara fatiga dels instruments tradicionals de participació consultiva, tal i com posa de manifest el propi Ajuntament de Barcelona a través d'informes recents comentats anteriorment.

Davant d'aquest fet els dos Ajuntaments han començat a impulsar mesures que poden indicar una evolució en el model de participació i relació amb la ciutadania. En aquest sentit, tenim el cas de la creació dels Consells Ciutadans / Cívics i dels portals de transparència i Open Data a les dues Ciutats, l'ús de la consulta ciutadana a Barcelona (encara que amb escàs èxit per a l'equip de govern) o l'aprofundiment de l'ús de la participació ciutadana en la planificació de les prioritats d'inversió en el barris a Bilbao. No obstant, encara és aviat per saber quin serà el seu abast.

#### En la dimensió discursiva

- 5. Fragmentació del discurs de ciutat:** L'evolució de les problemàtiques socials i urbanes a Barcelona i Bilbao estan provocant l'aparició d'una diversitat de relats de ciutat, fet que s'ha vist accentuat en el període 2007-2011 i 2011-2015 amb la irrupció de la crisi. En els dos municipis tenim un relat promogut des dels governs municipals, i sovint elaborat en el marc de xarxes acotades d'actors, basat en la transformació urbana i en el posicionament de les dues ciutats com a territoris innovadors i cosmopolites en un context de competència internacional entre ciutats. Aquest relat no és nou, va servir com a motor de la transformació a Barcelona i, a Bilbao, encara continua generant un ampli recolzament.

No obstant, sobretot a Barcelona i de manera incipient a Bilbao, s'observa l'aparició de relats alternatius. En ambdós casos aquests relats estan més

vinculats a la idea de la proximitat, la qualitat de vida i el suport als barris. Aquesta fragmentació del discurs és un dels elements clau per entendre l'aparició de dificultats en l'impuls dels projectes de govern.

- 6. Dificultats en la combinació del cicle del mandat amb visions a llarg:** Aquesta major fragmentació dels discursos de ciutat sembla plantejar el repte de generar visions a llarg termini de cap a on avançar col·lectivament. Però aquest fet es veu dificultat per les limitacions de les eines de planificació del cicle del mandat a l'hora de generar visions a llarg termini. En el cas de Barcelona i Bilbao trobem com els Plans de Govern es centren en marcar unes prioritats que s'esgoten al finalitzar el mandat. Així mateix, veiem com els processos d'interlocució amb la societat civil (a través d'espais formals de participació) estan més enfocats a tractar temes sectorials o territorials parcials que no a generar visions globals sobre el model de ciutat. A més, aquests espais sovint es configuren com a espais de "reivindicació" més que de "deliberació". D'altra banda, els espais ja existents que han realitzat aquesta tasca fins el moment, com Bilbao Metròpoli 30, semblen ser insuficients en un moment de mobilització social que demanda una ampliació de les xarxes acotades d'actors. Finalment, tal i com ja s'ha exposat anteriorment, cal destacar l'existència de factors culturals i organitzatius que dificulten el traspàs entre mandats.

## 7.2. Consideracions sobre les aportacions metodològiques de la tesi i plantejament de futures línies de recerca

### Consideracions sobre les aportacions metodològiques

L'anàlisi dels casos de Barcelona i Bilbao durant el període democràtic i durant el cicles de mandat 2007-2011 i 2011-2015 han servit per demostrar la potencialitat de les aportacions metodològiques que aporta la present recerca:

- **Model d'anàlisi dels rols dels equips de govern local:** els casos de Barcelona i Bilbao mostren l'aplicabilitat de la matriu de rols proposada en aquesta tesi a partir de la combinació de tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva). Com a fet no previst destaca que, tant a Barcelona com a Bilbao, els governs municipals combinen dos tipus de rols durant l'inici dels mandats: un associat als temes heretats (normalment tecnocràtic) i un associat a la definició i impuls de les noves prioritats (més variable).

**RESUM del Model d'anàlisi dels ROLS DE L'EQUIP DE GOVERN aplicat als casos de Barcelona i Bilbao**

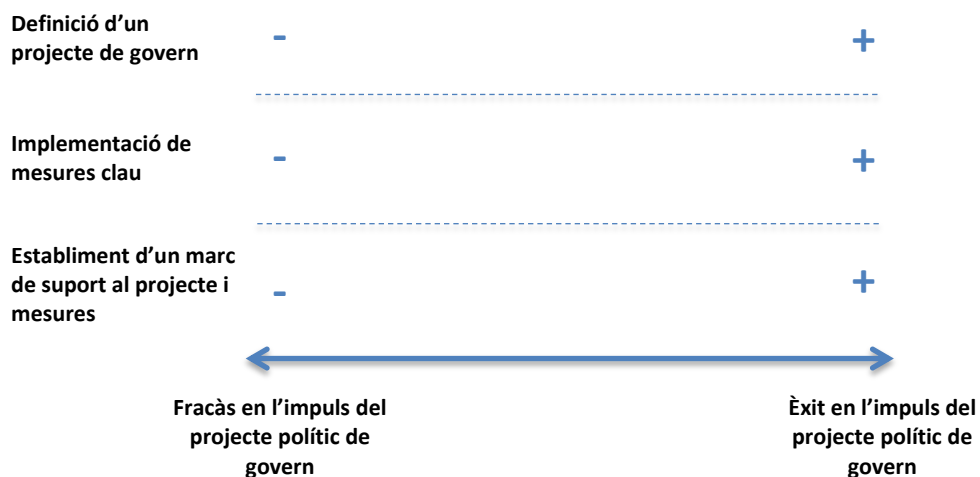
Tipus de rol	Pes de les dimensions		
	Vertical	Horitzontal	Discursiva
<b>1. TECNOCRÀTIC</b>	Baix	Baix	Baix
<b>2. RELACIONAL</b>	Baix	Alt	Baix
<b>3. TRADICIONAL</b>	Alt	Baix	Alt
<b>4. LÍDER POLÍTIC DE XARXES</b>	Alt	Alt	Alt

- **Model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern:** una vegada analitzats els casos de Barcelona i Bilbao es constata la utilitat de plantejar un model d'anàlisi del projecte de govern com a perspectiva complementària a l'anàlisi de polítiques públiques específiques (ja siguin territorials o temàtiques). Aquest model d'anàlisi ha permès extreure conclusions sobre l'actuació dels equips de govern de Barcelona i Bilbao a partir d'un model que combina al

mateix temps una perspectiva estratègia (definició del projecte), una operativa (implementació de mesures clau) i una relacional (establiment d'un marc de suport al projecte de mesures de govern). Els casos de Barcelona i Bilbao mostren com els governs poden incidir de forma diferent en cadascuna de les tres perspectives i com es retroalimenten entre elles: a tall d'exemple, veiem com davant de l'aparició de la crisi econòmica l'equip de govern de Barcelona va pretendre incidir en la perspectiva 1 (definició del projecte de govern) i va deixar en un segon pla la perspectiva 2 (implementació) i 3 (marc de suport).

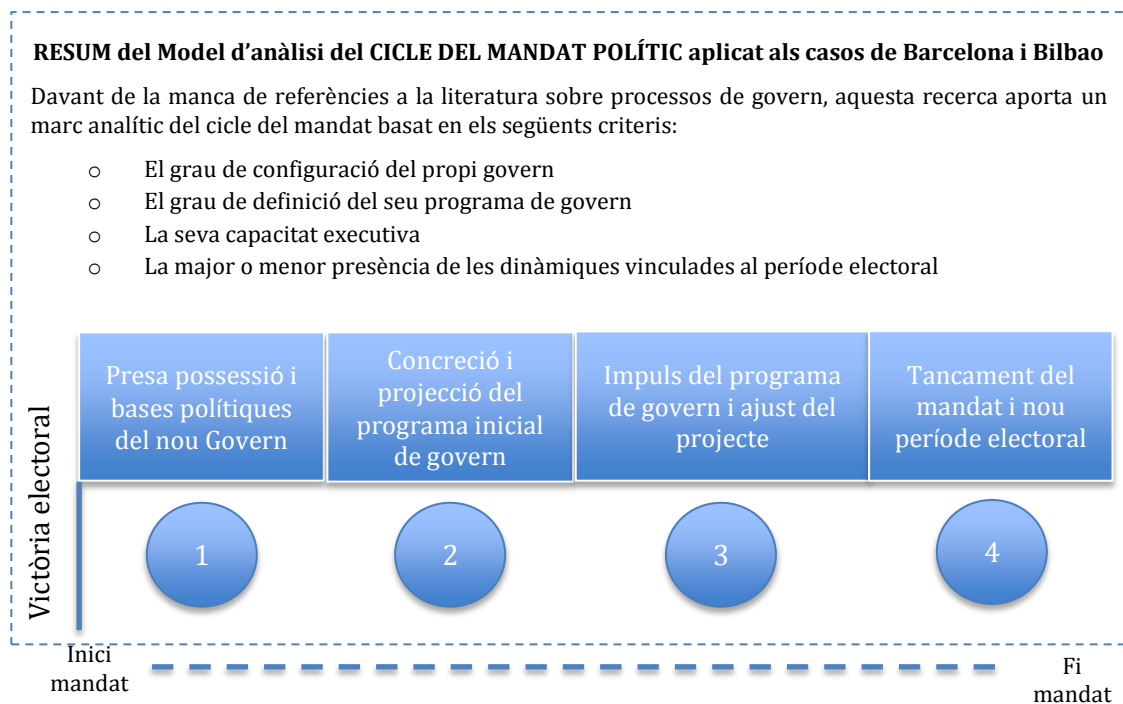
**RESUM del Model d'anàlisi de l'ÈXIT / FRACÀS EN L'IMPULS DEL PROJECTE DE GOVERN aplicat als casos de Barcelona i Bilbao**

- Es considera que l'èxit / fracàs en l'impuls d'un projecte de govern per part de l'equip de govern es pot concretar a partir de tres elements :



- **Un model d'anàlisi del cicle del mandat:** en els dos casos analitzats s'han pogut identificar les quatre etapes del model d'anàlisi de cicle de mandat definides al capítol de metodologia (la presa de possessió i definició d'objectius polítics inicials; la concreció i projecció del programa inicial de govern; l'impuls central del programa de govern i el tancament del mandat i l'obertura del nou període electoral). S'ha pogut comprovar també que aquestes etapes no tenen fronteres temporals rígides sinó que, en el dos casos, la pròpia evolució del govern i factors de l'entorn marquen l'evolució d'una etapa cap a una altra. Finalment, cal remarcar que l'existència d'aquest cicle del mandat (guiat pel

procés de definició i impuls de les noves prioritats de govern), no és incompatible amb l'existència de projectes o temes provinents de cicles de mandat anteriors. De fet, en els dos casos analitzats els inicis dels mandats es veuen condicionats per projectes i dinàmiques relacionals del mandat anterior. Aquest model d'anàlisi del cicle del mandat tampoc és incompatible amb l'aparició de noves necessitats en qualsevol moment del mandat. En aquest sentit, tant a Barcelona com a Bilbao, s'observa com l'aparició de noves necessitats a l'agenda municipal pot tenir efectes diferents en l'equip de govern depenent de l'etapa del mandat en la qual apareguin: per exemple, el fet que l'aparició de la crisi a partir de l'any 2008 es produís durant l'etapa 3 "*d'impuls del programa de govern*", en la qual els dos governs ja tenien definida una agenda de prioritats, va fer més difícil la reorientació global de l'acció de govern.



En definitiva, es considera que els tres models analítics suposen contribucions útils per analitzar el rol dels equips de govern locals i poden servir per conduir futures recerques, tot i que també poden ser objecte de debat pel que fa a la seva plasmació operativa. De fet, aquesta tesi ha posat especial atenció a explicar com han estat construïts precisament amb l'objectiu de facilitar el debat posterior al voltant d'aquests models analítics. El model d'anàlisi del cicle de mandat ha permès estudiar en detall el dinamisme del rol del govern al llarg dels quatre anys d'un mandat. Per tant, aporta una nova visió sobre l'estudi dels governs locals que posa de relleu com es veuen condicionats pel factor temporal. L'estudi de l'èxit fracàs en l'impuls del projecte de govern ha permès aproximar-se a l'activitat dels governs de Barcelona i Bilbao des d'un punt de vista holístic. S'ha aportat, per tant, un prisma diferent respecte a les habituals visions territorials o temàtiques (per exemple a través de l'estudi de polítiques públiques concretes) que aporten visions més parcials sobre l'activitat dels equips de govern. Finalment, la matriu de rols de l'equip de govern permet analitzar els equips de govern aportant un marc analític que supera la clàssica visió dicotòmica entre jerarquia i col·laboració. A més, permet tenir en compte al mateix temps la dimensió discursiva associada al procés del govern.



## Plantejament de futures recerques

La present recerca, per qüestions de delimitació i concreció de l'objecte d'estudi, s'ha centrat en primer lloc en contrastar la rellevància que poden tenir els governs locals en l'impuls de processos de transformació de les ciutats i, en segon lloc, en analitzar els efectes del rol dels equips de govern locals en l'impuls del seu projecte de govern. Per fer-ho, s'ha utilitzant tant una perspectiva d'anàlisi històrica recent (període democràtic), com d'estudi del cicle del mandat. A partir de les conclusions plantejades es proposen les següents línies de recerca futures:

- **Pel que fa al rol dels equips de govern dels ajuntaments:** una vegada contrastada la seva rellevància en els processos de transformació urbana i analitzats els efectes del rol dels equips de govern locals en l'impuls del seu projecte de govern, es proposa:

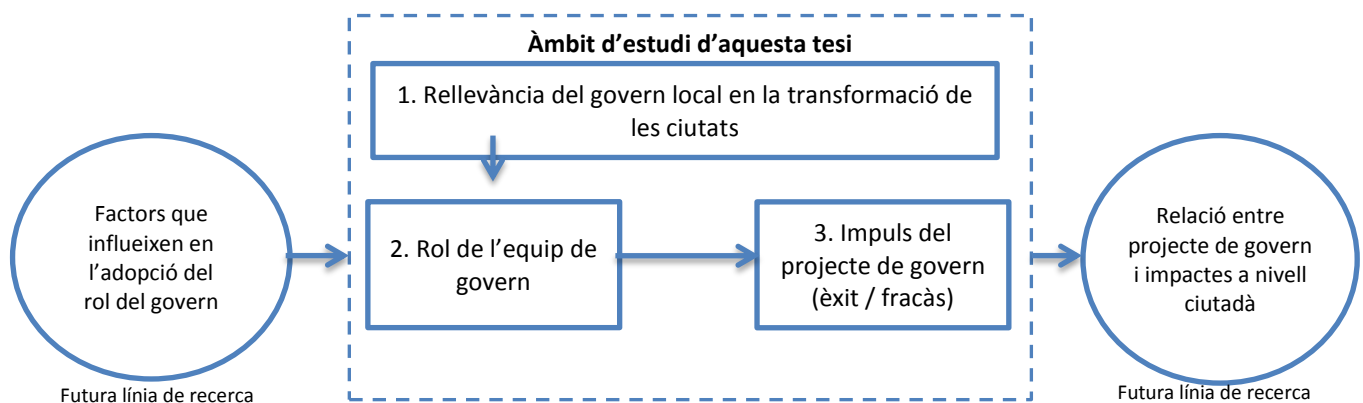
- Analitzar els factors que incideixen en el rol de l'equip de govern: es tracta d'aprofundir en quins són els factors que incideixen en el rol de l'equip de govern i, més concretament, en l'adopció del rol de líder polític de xarxes. En aquest sentit, cal destacar que una de les conclusions no previstes ha estat la identificació d'una relació dialèctica entre la situació de l'entorn i el rol de l'equip de govern, amb un clar posicionament reactiu per part del governs locals: primer semblen aparèixer necessitats i demandes de l'entorn que són les que acaben produint canvis en el rol del govern. Per tant, seguint debats com el d'adaptació vs modelació (Dunleavy, 1991) semblaria que, en el cas del rol desenvolupat pels equips de govern, els governs actuen de forma adaptativa.

Així mateix, sembla rellevant analitzar específicament la influència de la societat civil en l'adopció d'un determinat rol per part de l'equip de govern. En aquest sentit, els exemples de Barcelona i Bilbao semblarien apuntar que la societat civil, a través de la seva capacitat de mobilització, té una influència clau en l'activació del govern municipal i, fins i tot, en el fet que adopti el rol de líder polític de xarxes.

Es proposa també realitzar una revisió crítica dels diferents paradigmes de gestió pública per tal de veure en quina mesura condueixen cap rols diferents

per part dels equips de govern tenint en compte la triple dimensió d'anàlisi (vertical, horitzontal i discursiva)<sup>46</sup>. Finalment, es considera també interessant continuar amb l'anàlisi de les principals limitacions / dificultats recents detectades a l'hora d'adoptar el rol de líder polític de xarxes.

- Investigar la relació entre projecte de govern i el seu impacte a nivell ciutadà: és a dir, des d'un prisma més proper a l'anàlisi de polítiques públiques es tractaria d'aprofundir en la relació entre el tipus de projecte de govern impulsat i els seus efectes sobre el model de ciutat, tenint especialment en compte les noves necessitats de les ciutats. D'aquesta forma es completarà un model analític que permeti relacionar el rol de l'equip de govern amb impuls del projecte de govern i, finalment, amb els impactes a nivell ciutadà.



- **Pel que fa a l'estudi del cicle del mandat:** la present recerca ha posat de manifest l'interès i utilitat d'emprar el cicle del mandat en el marc de l'estudi dels processos de govern. Per fer-ho, ha proposat un model analític amb una sèrie d'etapes útils per a l'anàlisi de municipis de les característiques de Barcelona i Bilbao. Partint d'aquest model es proposa continuar aprofundint en l'estudi del cicle del mandat, per exemple:

<sup>46</sup> L'annex 7 presenta una anàlisi preliminar que mostra com alguns dels principals paradigmes de gestió pública porten implícit un determinat equilibri de les tres dimensions del model analític del rol dels equips de govern locals (vertical, horitzontal i discursiva).

- Adaptant el model analític proposat a les diferents tipologies de municipis (segons criteris com si tenen o no un Pla de Govern formal,...).
- Analitzant en detall la dicotomia detectada que es produeix a l'inici del mandat (i també al final) entre uns polítics fortament implicats i influenciats pel la dinàmica electoral i uns gestors que sovint tenen una menor direcció política en aquests moments.
- Analitzant els efectes que té el cicle del mandat en l'activitat i capacitat d'incidència de la societat civil en el procés de govern. En aquest sentit es podria estudiar, per exemple, quins efectes i influència tenen les mobilitzacions socials durant les diferents etapes del mandat.
- Aplicant aquest model de cicle del mandat a l'anàlisi de polítiques públiques: per tal de veure, per exemple, quins efectes té el fet que una política es desenvolupi en un moment o un altre del mandat o que un tema entri a l'agenda pública en etapes diferents del mandat.

### 7.3. Síntesi i reflexions finals

#### Resposta a les preguntes de recerca

Preguntes	Conclusions
<b>P1: En entorns de governança complexa, és el govern local un agent rellevant en l'impuls de processos de transformació de les ciutats?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tot i que els governs municipals estudiats mai han actuat en solitari, s'observa com han estat uns actors clau que han actuat com a motor en els processos de transformació de la ciutat en sentit ampli (econòmic, social, urbà,...)</li><li>• Per tant, tot i que es corrobora el fet que la configuració d'entorns de governança complexa suposa una difuminació del poder dels ens públics des d'una visió tradicional, també es confirma que el govern local pot jugar un paper central en els processos de transformació urbana.</li><li>• Davant d'aquesta realitat cal tenir en compte que, una debilitació del govern local, comportaria una menor capacitat d'actuació en un dels actors que més influència ha demostrat tenir a l'hora d'abordar processos de transformació de les ciutats. Aquest fet constata la importància de tenir en compte l'anàlisi dels governs (en aquest cas locals) en la recerca sobre la governança.</li></ul>
<b>P2: Si és així, quina relació hi hagut entre el rol adoptat pels equips de govern locals i l'impuls del seu projecte de govern al llarg del període democràtic?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Es confirma que l'adopció del que s'ha anomenat en el marc d'aquesta tesi com a rol de líder polític de xarxes està relacionat amb una major capacitat d'impuls amb èxit del projecte de govern. Aquesta relació no es nova ja que està present tant a la Barcelona de finals dels 70 i anys 80, com al Bilbao de principis del segle XXI. En els moments on no es produeix aquest rol, apareixen dificultats en l'impuls del projecte de govern.</li><li>• Per tant, en dos entorns de governança complexa on s'han produït importants transformacions urbanes trobem un paper clau de les dinàmiques horitzontal i vertical en el rol del govern. Veiem doncs, com les dues dimensions no juguen una dinàmica de suma zero, sinó que es complementen. Així mateix, també es detecta una proactivitat del govern en la dimensió discursiva.</li><li>• Es corrobora la rellevància del concepte de metagovernança. En els dos casos l'impuls del projecte de govern i la transformació urbana han comptat amb uns governs locals que han donat forma a estructures de governança. Per fer-ho, destaca la importància de la dimensió discursiva: aquesta dimensió sembla tenir una rellevància especial ja que, quan ha estat present, ha permès superar fins i tot handicaps en les altres dues dimensions (vertical i horitzontal).</li><li>• Finalment, s'ha detectat una relació dialèctica entre entorn i rol del govern en la qual el govern sembla ser reactiu: primer apareixen necessitats i demandes (reconversió industrial, ampliació de les xarxes acotades,...) que acaben produint canvis en el rol del govern.</li></ul>

## Preguntes

## Conclusions

### P3: Com es plasma actualment aquesta relació al llarg del cicle del mandat?

- Es verifica que el rol adoptat pels equips de govern al llarg del mandat és dinàmic, és a dir, el rol del govern presenta diferències segons el moment del cicle del mandat.
- A nivell discursiu tant a Barcelona com a Bilbao s'ha interioritzat com a positiu el rol de líder polític de xarxes, independent del rol que s'acaba portant a la pràctica. Aquest fet presenta una excepció en els moments inicials del mandat, en els quals prepondera el discurs (i la pràctica) de govern tradicional.
- Durant els moments inicials dels mandats es constata l'existència de l'anomenat efecte ombra: aquest efecte ombra no està provocat només pel fet d'heretar compromisos pressupostaris, sinó també per la necessitat de reconstruir relacions personals. Així mateix, s'ha detectat una nova dicotomia a l'inici del mandat (i al final) entre uns polítics influenciats pel la dinàmica electoral i uns gestors que sovint tenen una menor direcció política en aquests moments. Aquests fets mostren com a l'inici del mandat existeixen limitacions per tal d'adoptar el rol de líder polític de xarxes a causa d'elements culturals i organitzatius del propi mandat.
- En els moments intermitjos tenen més visibilitat els intents dels dos governs d'aproximar-se al rol de líder polític de xarxes. No obstant, s'han detectat una sèrie de factors que expliquen l'aparició de dificultats en l'adopció d'aquest rol. De fet, la crisi sembla haver accentuat l'obertura d'una nova etapa *d'impasse* que pot exigir canvis en la forma de desenvolupar aquest rol. La següent taula sintetitza les principals limitacions / dificultats a l'hora d'adoptar el rol de líder polític de xarxes al llarg del cicle del mandat per part dels governs municipals:

Limitacions / dificultats detectades	Dimensió en la qual impacta		
	Vertical	Horitzontal	Discursiva
Fragmentació de l'equip de govern (risc de creació "d'illes de taifes")	X		
Manca de clarificació de la relació entre polítics i gestors i limitacions dels elements de control "hard" de la maquinària municipal	X		
Limitacions de les xarxes acotades de col·laboració públic-privada		X	
Fatiga dels instruments tradicionals de participació ciutadana		X	
Fragmentació del discurs de ciutat			X
Dificultats en la combinació del cicle del mandat (amb uns inicis del mandat restringits) amb visions a llarg termini			X

## Contribucions metodològiques i futures línies de recerca

### Consideracions sobre les aportacions metodològiques

#### **Model d'anàlisi dels rols dels equips de govern local**

- Els casos de Barcelona i Bilbao mostren l'aplicabilitat de la matriu de rols proposada en aquesta tesi a partir de la combinació de tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva).
- Com a fet no previst destaca que tant a Barcelona com a Bilbao els governs municipals combinen dos tipus de rols durant l'inici dels mandats: un associat als temes heretats (normalment tecnocràtic) i un associat a la definició i impuls de les noves prioritats (més variable).

#### **Model d'anàlisi de l'èxit / fracàs en l'impuls del projecte de govern**

- Aquest model d'anàlisi ha permès extreure conclusions sobre l'actuació dels equips de govern de Barcelona i Bilbao a partir d'un model que combina al mateix temps una perspectiva estratègia (definició del projecte de govern), una operativa (implementació de mesures clau) i una relacional (establiment d'un marc de suport al projecte de mesures de govern).
- Els casos de Barcelona i Bilbao mostren com els governs poden incidir de forma diferent en cadascuna de les tres perspectives i com es retroalimenten entre elles.

#### **Un model d'anàlisi del cicle del mandat**

- En els dos casos analitzats s'han pogut identificar les quatre etapes del model d'anàlisi de cicle de mandat definides al capítol de metodologia.
- S'ha pogut comprovar també que aquestes etapes no tenen fronteres temporals rígides sinó que, en el dos casos, la pròpia evolució del govern i factors de l'entorn marquen l'evolució d'una etapa cap a una altra.
- Cal remarcar que l'existència d'aquest cicle del mandat no és incompatible amb l'existència de projectes o temes provinents de cicles de mandat anteriors.
- Aquest model d'anàlisi del cicle del mandat tampoc és incompatible amb l'aparició de noves necessitats en qualsevol moment del mandat.

## Plantejament de futures recerques

### **Pel que fa al rol dels equips de govern dels ajuntaments**

- Es proposa aprofundir en quins són els factors (situació de l'entorn, influència de la societat civil, grau d'adopció dels postulats dels diferents paradigmes de gestió pública,...) que incideixen en el rol de l'equip de govern i, més concretament, en l'adopció del rol de líder polític de xarxes.
- Es considera interessant continuar amb l'anàlisi de les principals limitacions / dificultats recents detectades a l'hora d'adoptar el rol de líder polític de xarxes.
- Des d'un prisma més proper a l'anàlisi de polítiques públiques es proposa també aprofundir en la relació entre el tipus de projecte de govern impulsat i els seus efectes sobre el model de ciutat. D'aquesta forma es completarà un model analític que permeti relacionar el rol de l'equip de govern amb impuls del projecte de govern i, finalment, amb els impactes a nivell ciutadà.

### **Pel que fa a l'estudi del cicle del mandat**

- Partint del model plantejat en aquesta recerca es proposa continuar aprofundint en l'estudi del cicle del mandat:
  - Adaptant el model analític proposat a les diferents tipologies de municipis.
  - Analitzant la dicotomia detectada entre uns polítics fortament implicats i influenciats pel la dinàmica electoral i uns gestors que sovint tenen una menor direcció política en aquests moments (a l'inici i al final dels mandats).
  - Analitzant els efectes que té el cicle del mandat en l'activitat i capacitat d'incidència de la societat civil en el procés de govern.
  - Aplicant aquest model de cicle del mandat a l'anàlisi de polítiques públiques analitzant, per exemple, els efectes que té el fet que una política es desenvolupi en un moment o un altre del mandat o que un tema entri a l'agenda pública en etapes diferents del mandat.

## **Reflexions finals**

Estem en uns moments en els quals el paper dels governs locals pot estar en qüestió tant des de l'àmbit de l'agenda política espanyola, com des de la vessant de la recerca acadèmica. En el primer àmbit, els recents debats sobre la reforma dels governs locals i l'impacte d'una crisi econòmica que ha posat en qüestió molts dels pilars de l'arquitectura institucional espanyola construïda des de l'inici de la transició, poden acabar conduint cap a reformes que limitin el rol dels ajuntaments en el mapa de la governabilitat espanyola. La recent aprovació de la LRSAL va clarament en aquesta línia. En el segon àmbit, l'acadèmic, els estudis de governança poden tenir la tendència a deixar de banda l'anàlisi dels processos de govern dins de les estructures de govern (els governs locals en aquest cas).

Davant d'aquest fet la present tesi ha volgut tornar a posar el focus en l'anàlisi dels governs locals i, més concretament, en els seus equips de govern. Per fer-ho, i estudiant els casos de dues de les ciutats que han experimentat dos dels processos més importants de transformació des de la recuperació democràtica, ha volgut veure si el govern local ha estat rellevant en la transformació de la ciutat i, si és així, la relació entre el rol adoptat per l'equip de govern i la seva capacitat d'impuls del projecte de govern. Així mateix, la recerca ha incidit en l'anàlisi dels efectes de les dinàmiques actuals de gestió dels mandats polítics (molt afectades per la situació de crisi econòmica) en aquesta relació.

Les conclusions del treball de camp apunten a refermar, per una banda, la importància que poden tenir els ens locals en els processos de transformació de les ciutats a través de l'impuls del seu projecte de govern. A més, d'altra banda, s'ha verificat l'existència d'una clara relació entre el rol de líder polític de xarxes i la capacitat d'impuls dels projectes de govern. Així mateix, el fet d'haver posat el focus d'anàlisi també en l'estudi dels cicles de mandat recents ha permès copsar la importància del factor temporal en el rol adoptat pel govern, així com detectar una sèrie de reptes a abordar pels ens locals en relació al seu rol en un entorn de canvis estructurals condicionats per la crisi econòmica.

En primer lloc, s'ha mostrat com a Barcelona i Bilbao el govern local ha estat un actor decisiu a través de l'impuls del seu projecte de govern. Tot i que la transformació de



les dues ciutats s'ha produït en entorns de governança complexa que tendeixen a transformar i diluir el poder dels governs locals, en el dos casos els governs municipals s'han mostrat com actors clau en els processos de transformació de les ciutats. Aquest fet evidencia la rellevància de continuar estudiant els governs locals i, més concretament, els factors que faciliten la capacitat d'impuls del projecte de govern per part dels seus equips de govern. A més, evidencia que qualsevol reforma que afecti a la capacitat d'iniciativa política dels governs locals, debilitarà un dels agents que s'ha mostrat més actiu en els processos de transformació de les nostres ciutats.

En segon lloc, s'ha mostrat com els dos governs locals estudiats han aconseguit impulsar el seu projecte de govern quan s'han equilibrat les tres dimensions d'anàlisi contemplades en aquesta tesi: vertical, horitzontal i discursiva. És a dir, s'observa com en els dos casos la capacitat d'impuls del projecte de govern està associada a l'adopció del que s'ha anomenat en el marc d'aquesta tesi com a rol de líder polític de xarxes. El fet de disposar de capacitat de lideratge vertical, d'establir dinàmiques d'interrelació i col·laboració amb la societat civil i d'impulsar un relat que guii cap a on avançar col·lectivament són factors que, si es produeixen al mateix temps, faciliten l'impuls del projecte de govern per part del govern municipal. Així mateix cal destacar que, a part de constatar la rellevància de les tres dimensions, un altra conclusió extreta és la clara interrelació entre elles. Per tant, cal ser conscients que cada dimensió no és rellevant només per si mateixa, sinó que les tres dimensions es retroalimenten entre elles: el que passa en una dimensió té repercussions a les altres dues.

Finalment, la combinació de l'anàlisi de perspectiva històrica amb l'anàlisi del cicle de mandat 2007-2011 i 2011-2015, on destaca particularment la irrupció d'una greu crisi econòmica, ha permès detectar reptes actuals que afecten a l'adopció d'aquest rol de líder polític de xarxes. Veiem com la crisi ha intensificat el qüestionament dels models de transformació de la ciutat basats en una combinació d'intervencions urbanístiques, la construcció d'infraestructures i importants campanyes de màrqueting amb l'objectiu de reposicionar la imatge de la ciutat. En aquest sentit, la crisi apareguda en el mandat 2007-2011, i que continua en el període 2011-2015, ha intensificat velles mancances d'aquests models de transformació i ha posat sobre la taula noves demandes (vinculades a la persistència de la segregació urbana, dificultats per abordar

problemàtiques socials, necessitat de promocionar models econòmics sostenibles, repensar l'arquitectura institucional,...).

Així mateix, la crisi econòmica ha accentuat el qüestionament del rol del govern associat a aquests models de transformació, caracteritzat per un lideratge local de xarxes acotades en el marc dels models de cooperació públic-privada que cerquen la rendibilitat econòmica. Aquest model presenta símptomes de saturació a mesura que aquesta fase de transformació va culminant, s'enquisten antics i nous problemes i apareix la crisi econòmica. Per tant, sembla que el que s'està produint és una fatiga d'un rol de metagovernador associat a aquest model de transformació urbana i l'obertura d'una clara situació *d'impasse*. Davant d'aquest fet, i partint de la idea de que sense la capacitat de lideratge del govern local es perd un actor clau a l'hora d'abordar els reptes dels propers anys de les ciutats, es planteja la necessitat d'impulsar una agenda de reformes en el model de govern local. Tenint en compte les conclusions d'aquesta tesi, aquesta agenda de reformes hauria de buscar la complementaritat entre les tres dimensions (vertical, horitzontal i discursiva).

Els casos de Barcelona i Bilbao són exemples de governs locals als quals, actualment, se'ls demana lideratge però no en base a la mera legitimitat formal, sinó a través de la construcció de projectes compartits i la canalització dels diferents actors de l'entorn. Aquest fet comporta la necessitat de definir noves formes de gestionar els mandats polítics i repensar els sistemes de govern. El nou entorn sembla requerir un lideratge municipal fort que sigui capaç de superar situacions de fragmentació i de pèrdua de visió global del projecte de Ciutat. Així mateix, sembla urgent repensar les xarxes d'interacció amb l'entorn superant la dualitat entre xarxes ciutadanes consultives i xarxes acotades més operatives vinculades a grans projectes urbanístics de transformació de la ciutat. Finalment, davant d'un entorn de poder dispers també sembla necessari treballar en la construcció de relats de futur que suposin projectes cívics que incentivin als diferents actors a actuar en xarxa i superar, d'aquesta forma, les limitacions que presenten per separat. Aquests són els principals elements que es considera que hauria de tenir en compte qualsevol proposta de reforma dels nostres Ajuntaments.

## Bibliografia

---

- Aberdach, J., Putman R. i Rockman, B.: (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ahedo, I. i Telleria, I. (2013): “Construcción (y destrucción creativa) en un Bilbao de “diseño” a Cucó, J. (ed.). *Metamorfosis urbanas: Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.
- Ajuntament de Barcelona (1990): *Barcelona: la ciutat i el 92*. Barcelona: Institut Municipal de Promoció Urbanística SA, HISAO i Olimpíada Cultural SA.
- Ajuntament de Barcelona (1999): *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*. Barcelona: Díaz de Santos.
- Ajuntament de Barcelona (2010): *Pla Director de Participació Ciutadana 2010-2015*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Aldekoa, A. (2010): “Los 14 pasos de la gerencia política”, *Revista Campaigns&Elections*. Diciembre: 31-35.
- Alesina, A (1987): “Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game”, *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-678.
- Alesina, A. i Sachs, J. (1988): “Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 20: 63-82.
- Alford, J. (2008): “The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation”, *Australian Journal of Public Administration*, 67, 3: 357-366.
- Allison, G.T. (1971): *Essence of Decision*. Boston: Little Brown.
- Álvarez, A. (1999): “Bilbao, la definición de una imagen de marca como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado”, *Ciudades* núm. 5.
- Amorós, M. (1999): *La Descentralización en Barcelona y en Birmingham*, Paper de Recerca, Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
- Andreu, M. (2008): “Moviments socials i crítica al “model Barcelona”. De l’esperança democràtica de 1979 al miratge olímpic de 1992 i la impostura cultural del 2004” *Scripta Nova*, núm. 270, Universitat de Barcelona.

- Arpal, J. i Miniondo, A. (1978): "El Bilbao de la industrialización: una ciudad para una élite". *Saioak* num. 2: 31-68.
- Ashworth, G.J. i Voogd, H. (1990): *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*. London: Belhaven Press.
- Asociación de Familias de Rekaldeberri (2010): *Rekaldeberri: la trama de un barrio*. Bilbao: Asociación de Familias de Rekaldeberri.
- Audirac, I., Fol, S. i Martínez-Fernández, C. (2010): "Shrinking Cities in a Time of Crisis", *Berkeley Planning Journal*, 23: 57-51.
- Bache, I. i Flinders, M. (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachrach, P. i Baratz, M.S. (1963): "Decisions and Nondecisions: An analytical Framework", *American Political Science Review*, 57: 941-952.
- Bachrach, P. i Baratz, M.S. (1970): *Power and Poverty: Theory and Practice*. Nova York: Oxford University Press.
- Barzelay, M. (1992): *Breaking Trough Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press
- Bass, B (1990): *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Practice and Managerial Applications* (3rd ed.) New York: Free Press.
- Bell, S. and Park, A. (2006) "The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales", *Journal of Public Policy*, 26 (1): 63-83.
- Bell, S i Hindmoor, A (2009): *Rethinking governance: the centrality of the state in modern society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benington, J. i Moore, M. (2011): *Public Value: Theory and Practice*. Basingstroke: Macmillan
- Bevir, M. and Rhodes, R.A.W. (2003): *Interpreting British Governance*. Basingstroke: Routledge.
- Bevir, M. (2011): "Public Administration as Storytelling", *Public Administration*, 89: 183-195.
- BILBAO METROPOLI 30 (1990): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Fase II, Análisis interno y externo*. Bilbao: Bilbao Metròpoli 30.

- BILBAO METROPOLI 30 (1990): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Fase I, Exploración del Entorno e Identificación de Temas Críticos*. Bilbao: Bilbao Metròpoli 30.
- BILBAO METROPOLI 30 (1992): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Fase III, Metas, Objetivos y Estrategias*. Bilbao: Bilbao Metròpoli 30.
- BILBAO METROPOLI 30 (1992). *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Fase IV, Plan de Acción*. Bilbao: Bilbao Metròpoli 30.
- BILBAO METROPOLI-30 (2001): *Bilbao 2010, La estrategia*. Bilbao: Bilbao Metròpoli 30.
- Blanco, I. (2005): *Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona*. Biblioteca Virtual TOP (online)
- Blanco, I. (2009) "Does a 'Barcelona Model' really exist? Periods, territories and actors in the process of urban transformation", *Local Government Studies*, 35(3): 335-349.
- Blanco, I. i Subirats, J. (2012) "Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis", *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(1): 15-33.
- Blanco, I. (2013): "Analysing urban governance networks: bringing regime theory back in", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31 (2): 276-291.
- Blanco, I. i Cruz, H. (2014): "Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia". *ECPR General Conference Glasgow, 3-6 September 2014 Panel P232: Alternative forms of Resilience in Times of Crisis* Friday, 5th September, 17:40. Building: Adam Smith Floor: 9 Room: 916.
- Blaug, R., Horner, L. i Lekhi, R. (2006): *Public value, politics and public management: a literature review*. London: The work Foundation.
- Bohigas, O. (1977): *Barcelona entre el Pla Cerdà i el barraquisme*. Barcelona: Edicions, 62.
- Bohigas, O. (1985): *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.

- Bolden, R., Gosling, J., Marturano, A. i Denninson, P. (2003): *A review of leadership theory and competency frameworks*, Report for Chase Consulting and the Management Standards Centre, Centre for Leadership Studies, University of Exeter
- Bond, S., De Vera, J., Makoriws, S., Ong-Reyes, M.C., Simpson, J.B. i Zoo, J. (2007): "Institutionalizing civic engagement for building trust: The case of the economic and social Councils". In *Document de référence pour l'atelier du forum international sur le renforcement de la confiance à travers l'engagement citoyen*, UNDESA.
- Borja, J. (ed) (1995): *Barcelona: un modelo de transformación urbana*. Quito: Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC).
- Borja, J. (2006): "Ciutats i Convivència: els territoris de la vida ciutadana. El barri, espai de convivència", *Quaderns de carrer, FAVB*, 1: 13-26
- Börzel, T. (1997): "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance". *European Integration online papers* (EIOP), 1 (16).
- Börzel, T. (1998): "Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, 76 (2): 253-273.
- Börzel, T. i Risse, T. (2010): "Governance without state: Can it work?", *Regulation and Governance*, 4: 113-134.
- Börzel, T. (2011). "Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea?" *Public Administration*, 89: 49-63.
- Brugué, Q., Gomá, R., i Subirats, J. (2005). "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32.
- Brugué, J. (2014). "Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1): 37-55.
- Bryson, J. (2004): *Strategic Planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cameron, D. i Stein, J. (2000): "Globalization, Culture and Society: The State as Place Amidst Shifting Spaces", *Canadian Public Policy*, 26: 15-34.

- Canal, R (ed.) (2013): *Ciudades y pueblos que puedan durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona: Ed. Icaria.
- Capel, H. (2005): *El modelo Barcelona, un exámen crítico*. Barcelona: Ediciones el Serbal.
- Capel, H (2007): “El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado modelo Barcelona”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 11.
- Castells, M. (1990): “Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida” a Borja et al (eds), *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Sistema.
- Castells, M. (2001): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura: sociedad red*. Volum 1, 2a Edició. Madrid: Alianza
- Castells, M. i Ollé, E. (2004): *El modelo Barcelona II : el Ayuntamiento de Barcelona en la sociedad red de Catalunya*. Informe de investigación (documento de síntesis). Barcelona: UOC.
- Cenicacelaya, J. (2004): “Bilbao y la urgencia de un urbanismo sostenible” a Borja, J. i Muxí, Z. (coords), *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Centelles, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cohen, M., March, J. I Olsen, J. (1972): “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25
- Colebacht, H.K. (2006): *The work of policy: an international survey*. Lanham: Lexington Books.
- Colebacht, H.K. (2009): “Valuing public value: recognizing and applying knowledge about the governmental process”. *Paper for the 2009 Conference of the Public Policy Network*. Australasian Regional Chapter of the Research Committee on Public Policy and Administration International Political Science Association
- Colebacht, H.K. (2009): *Policy: Concepts in the Social Sciences*. Buckingham: Open University Press (3rd edition)

- Cucó, J. (2013): *Fórmules de regeneració urbana. València a la llum de Barcelona i Bilbao*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- Cuthbertson, G.M. (1975): *Political Myth and Epic*. East Lansing: Michigan State University Press.
- Dahl, R.A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dannestam, T.: (2008): "Rethinking local politics: Towards a cultural economy of entrepreneurial cities". *Space and Polity*, 12: 353-372.
- Degen, M., García, M (2008): *La metaciudad: Barcelona. Transformación de una metrópolis*. Barcelona: Anthropos.
- Delgado, M. (2005): *Elogi del vianant. Del model Barcelona a la Barcelona real*. Barcelona: Edicions de 1984.
- Delgado, M. (2007): *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo Barcelona*. Madrid: Catarata.
- Denhardt, B. i Denhardt, J (2000): "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60 (6): 549-559.
- Denhart, B. i Denhart, J. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Doberstein, C (2012): "'Metagovernance' of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability". *Paper prepared for the 2012 Canadian Political Science Association (CPSA) Conference* Edmonton, AB - June 13-15, 2012
- Domingo, M. i Bonet, M. R. (1998): *Barcelona i els moviments socials urbans*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill-Editorial Mediterrània.
- Dumont, G.F. (1995): "La Competencia entre las ciudades", *Situación*, 3.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheatsheafs.
- Edwards, M (2008): "Participatory Governance". *Corporate Governance ARC Project: Issues Paper Series No.6*. Australia: University of Canberra.



- Escudero, M. (1985): "Esplendor y caída del Gran Bilbao". *Estudios Territoriales*, 82: 113-131.
- Esteban, I. (2007): "El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento". Barcelona: Anagrama.
- Esteban, M. (1999): "Bilbao, luces y sombras del titanio: el proceso de regeneración del Bilbao metropolitano". Universidad del País Vasco: Servicio Editorial.
- Etzioni, A. (1995): *The new comunitarian thinking*. Charlestonville: University of Virginia Press.
- EUSTAT (1986): *Censo de Población y Vivienda*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- EUSTAT (2002): *Anuario Estadístico Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno.
- Fabrè, J. i Huertas, J.M. (1989): *Barcelona, la construcció d'una ciutat, 1888-1988*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Federación de Asociaciones de Vecinales de Bilbao (2012): *Bilbao, la Ciudad que queremos*. Bilbao: FAVB
- Ferrer, A. i Nel·lo, O. (1991): "Barcelona: la transformació d'una ciutat industrial". *Papers*, 3: 9-30.
- Ferrer, A. i Nel·lo, O. (1998): "Las políticas urbanísticas en la Barcelona metropolitana: 1976-1997" a Brugué Q. I Gomà R. (eds), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica i territorio*. Ariel, Barcelona.
- Fischer, F i Forester. J (1993): *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: Duke University Press/UCL
- Follesdal, A (2011): "The Legitimacy Challenges for New Modes of Governance: Trustworthy Responsiveness", *Government and Opposition*, 46 (1): 81-100
- Font, J. (1997): "Civil Society Reinventing Metropolitan Administration: recent Iberian and Latin American experiences". *IV Table Ronde de l'Institut International des Sciences Administratives*. Québec, 14-17 Juliol 1997.
- Foucault, M. (1980): *The History of Sexuality*. Nova York: Random House.

- Foucault, M., Rabinow, P., Hurley, R. (2000): *Power: Essential Works of Foucault, 1954-1984*. Nova York: New Press.
- Fung, A (2008): "Citizen Participation in Governance Innovations" a Borins, S. F. (Ed.), *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication*. Washington: Brookings Institution.
- García L. V. (1987): *La formación de una ciudad industrial. El despegue urbano de Bilbao*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Garrido, J. A. (2004): "El proceso de revitalización del Bilbao Metropolitano" *Revista internacional de estudios vascos*, 49: 23-50.
- Giddens, A. (1984): *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Goleman, D. (1996): *La inteligencia emocional*. Barcelona: Kairós.
- Goleman, D., Boyatzis, R. i McKee, A. (2002): *El líder resonante crea más*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Gomà, R. i Brugué, J. (1994): *Public participation in a decentralized City. The case of Barcelona*. Barcelona: IGOP.
- Gomà, R. i Blanco, I. (2006): "Globalización y democracia: nuevas formas de gobierno en red". *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2: 11-27.
- González, S. (2004): "The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao". *International Journal of Iberian Studies*, 16: 177-186.
- González, S. (2006): "Scalar narratives in Bilbao. A cultural politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy". *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4): 836-857.
- González, S. (2011): "Bilbao and Barcelona "in Motion". How Urban Regeneration "Models" Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism". *Urban Studies*, 48 (7): 1397-1418.
- Goodnow, F. (1900): *Politics and Administration*. New York: Macmillan
- Gorordo, J. M. (1993): *La política de otra manera*. Bilbao: Editado por JMG.
- Grande E, Pauly LW (eds) (2005): *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: Toronto University Press.

- Guenaga, G et al. (2001): "Uneven Redevelopment-New Urban Policies and Socio-Spatial Fragmentation in Metropolitan Bilbao". *European Urban and Regional Studies*, 8(2): 161-178.
- Hajer, M (2003): "Policy without polity? Policy analysis and the institutional void", *Policy Sciences*, 36(2):175-195
- Hall, P. (1995): *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell
- Hambleton, R. i Simone, J. (eds) (2007): *Governing Cities in a Global Era. Urban Innovation, Competition and Democratic Reform*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Harmon, M. (1981): *Action and Theory for Public Administration*. New York: Longman.
- Haus, M.,&Klausen, J. E. (2004): "Urban leadership and community involvement: Ingredients for good governance?" *Findings from the PLUS Project*. Paper presented at the City Futures Conference, Chicago.
- Hecló, H. (1974): *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Heifetz, R.A. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Barcelona: Paidós.
- Hérítier A, Lehmkuhl D (eds) (2008): "The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance", *Special Issue Journal of Public Policy*, 28 (1).
- Hérítier A, Lehmkuhl (2011): "New Modes of Governance and Democratic Accountability", *Government and Opposition*, 46 (1): 126–144.
- Hértier, A i Rhodes, M (2011): *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Heymann, Philip B. (1987): *The Politics of Public Management*. New Haven: Yale University.
- Hibbs, D. (1977): "Political parties and macroeconomic policy." *The American Political Science Review*, 71: 1467-1487.
- Hood, C. (1995): *The New Public Management in the Eighties, Accounting, Organization and Society*, 20, (2/3).

- Hood, C. (2000): "Paradoxes of public-sector managerialism, old management and public service bargains", *International Public Management Journal*, 3, 1-22.
- Hooghe, L i Marks, G (2003): "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance" *The American Political Science Review*. 97 (2): 233-243.
- Huertas, JM (1997): "El moviment ciutadà a Barcelona i l'aparició del Pla General Metropolità" *Papers*, 28: 63-98.
- Hughes, O.E. (1994): *Public Management and Administration*. London: Macmillan
- Hurrelmann A, Leibfried S, Martens K, Peter M (eds) (2007): *Transforming the Golden-age Nation State*. Transformations of the State Series, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Iglesias, L. (1998) "Bilbao: el efecto Guggenheim." *UNESCO Courier-Spanish edition* 51.9: 41-43.
- Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J., i Tomàs, M. (eds.) (2012): *Políticas Urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Imrie, R. i Raco, M. (1999): "How new is the new local governance? Lessons form the United Kingdom", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24: 45-63.
- Innerarity, D. (2006): *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa.
- Innerarity, D. (2009): *El futuro y sus enemigos: una defensa de la esperanza política*. Barcelona: Paidós
- Jacobsen, D.I. (2001): "Are the relations between politicians and administrators at the local level determined by the degree of central government regulations?", *ECPR Joint Session of Workshops, Workshop 21: Local autonomy and local democracy*, Grenoble, 2001.
- Jessop, B. (1997): "Capitalism and it Future: Remarks on Regulation, Government and Governance", *Review of International Political Economy*, 4: 561-81.

- Jessop, B. (2001): "The social embeddedness of the economy and its implications for economic governance" a Adaman, F. i Devine, P. (eds), *The socially embedded economy*. Lancaster: Lancaster University.
- Jessop, B. (2003a): "Governance, Governance Failure, and Meta-Governance." *Paper presented at the International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*, Universita della Calabria, 21-23 November 2003.
- Jessop, B. (2003b): "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony." Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University.
- Jessop, B. (2009): "Redesigning the state, reorienting state power, and rethinking state theory" a Jenkins, C. i Leicht, K. (eds.), *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*. New York: Springer.
- Jessop, B. (2011): "Metagovernance" a Bevir (ed), *The Sage Handbook of Governance*. London
- Jones, M. (1998): "Restructuring the local state: economic governance or social regulation?", *Political Geography*, 17: 958-88.
- Kahneman, D. i Tversky, A. (2000): *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kearns, G. i Philo, C. (eds) (1993): *Selling Places: the city as cultural capital, past and present*. Oxford: Pergamon.
- Kettl, D.F. (1993): *Sharing Power: Public governance and private markets*. Washington DC: The Brookings Institution.
- King, C. i Stivers, C (1998): *Government is us: Public Administration in an Anti-government era*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Kingdon, John (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins, segona edició.
- Kjaer, A.M. (2004): "Governance". Cambridge and Malden, MA: Polity Press.
- Kjær, A.M (2011): "Rhodes contribution to governance theory: praise, criticism and the future governance debate", *Public Administration*. 89: 1.

- Klijn, E. i Koopenjan, J. (2000): "Public Management and Policy Networks: Foundations of Network Approach to Governance", *Public Management*, 2: 135-58.
- Kooiman, J. (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2003): *Governing as Governance*. Sage, London
- Kooiman, J. i Jentoft, S. (2009): "Meta-Governance: Values, Norms i Principis, and the making of hard choices". *Public Administration*, 87 (4): 818–836
- Laffont, J. and Tirole, J. (1991): "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, 106: 1089-127.
- Lakoff, G. (2002): *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lakoff, G. (2007): *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Foro Universidad Complutense.
- Lakoff, G. (2009): *The Political Mind: A Cognitive Scientist's Guide to Your Brain and Its Politics*. New York: Penguin.
- Larrea, A. i Gamarra, G. (2007): *Bilbao y su doble: ¿regeneración urbana o destrucción de la vida pública?*. Bilbao: Gatazka.
- Larsson, O. (2013): "Sovereign power beyond the state: a critical reappraisal of governance by networks", *Critical Policy Studies*, 7: 99-114.
- Lavroff, D.G. (2001): *Histoire des idées politiques de l'Antiquité à la fin du XVIII siècle*. Paris: Dalloz.
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2012): *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C.E. (1959): "The science of muddling through". *Public Administration Review*, 19: 78-88.
- Linder, S.H. i Peters, B.G. (1987): "A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription", *Policy Studies Review*, 6(3), 459-475.

- Lipsky, M. (1980): *Street level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- López, J. i Leal, I (2005): *Aprender liderazgo político*. Barcelona: Paidós
- Lukes, Steven (2007): *El poder: un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI de España Editores (2a edició).
- Mac Rae, D. (1977): "A political model of the business cycle", *Journal of Political Economy*, 85: 239-263.
- MacLeod, G. i Goodwin, M. (1999): "Reconstituting an urban and regional economy: on state, politics, scale and explanation", *Political Geography*, 18, 697-730.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Mansbridge, J. (1992): "Public Spirit in Political Systems" a Aaron, H., Mann, T. i Taylor, T., *Values and Public Policy*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Maragall, P. (1986): *Refent Barcelona*. Barcelona: Planeta.
- Marcarell, F. (2005): *La cultura en l'era de l'incertesa: societat, cultura i ciutat*. Barcelona: Roca.
- Marsh, D. i Rhodes, R. (1992): *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press
- Marsh, D., i M. Smith (2000): Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48: 4-21.
- Marsh, D. (2011): "The new orthodoxy: The differentiated polity model", *Public Administration*, 89 (1): 32-48.
- Martí, M. i Subirats, J. (Coord) (2014): *"Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España"*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Martínez, A. i Morales, J.F. (1998): "El debate en torno al locus del liderazgo político". *Actas del I Congreso Iberoamericano*, Madrid: Colegio Oficial de Psicólogos.
- Martínez, P.M i Vicario, L. (1995): "Déclin industriel et polarisation sociospatiale: le cas de Bilbao". *Espace-Populations-Sociétés*, 1995: 349-368.

- Martínez-Fernández, C., Audirac, I., Fol, S. i Sabot, E. C. (2012): “Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization”. *International Journal of Urban and Regional Research*: 36.2. (213-225).
- Marwell, N. (2007): *Bargaining for Brooklyn: Community Organizations in the Entrepreneurial City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mas, E. (2010): “¿Plan Estratégico o estrategia para un discurso? El caso de Bilbao”. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 14: 323-339.
- Mayntz, R. (1993) “Governing Failure and the Problem of Governability” a Kooiman, J. (ed), *Modern Governance*. London: Sage.
- McNeill, D. (1999): *Urban Change and the European Left. Tales from the New Barcelona*, London: Routledge.
- McNeill, D. (2003): “Mapping the European left: the Barcelona experience”, *Antipode*, 35: 74-94.
- Miller G. (2000): “Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 289-328.
- Miller H. i Fox, C. (1997): *Postmodern “reality” and public administration*. Burke: Chatelaine Press.
- Miller H.. i Demir, T. (2006): “Policy communities” a Fischer, F., Miller, G.J. i Sidney, M., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (Public Administration and Public Policy)*. Florida: CRC Press.
- Moix, Ll. (2010): *Arquitectura milagrosa*, Barcelona: Anagrama.
- Monclús, F.J (2003): “The Barcelona model: and an original formula? From ‘reconstruction’ to strategic urban projects (1979–2004)”, *Planning Perspectives*, 18: 399-421.
- Montaner, J.M (2004): “La evolución del Modelo Barcelona (1972-2002)” a Borja, J. i Muxí, Z. (eds), *Urbanismo en el Siglo XXI: una visión crítica*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC.
- Montaner, J.M., Álvarez, F., Muxí, Z. (eds) (2012): *Arxiu crític model Barcelona 1973-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.



- Moore, M. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. i Khagram, S. (2004): *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*. Boston: Harvard University.
- Mueleman, L. (2008): *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. The Hague: Physica-Verlag.
- Muñoz, F. (2008): "Brandcelona: de la reconstrucción urbana al urban sprawl" a Degen, M. i García, M: *La metaciudad: Barcelona. Transformación de una metrópolis*, Barcelona: Anthropos.
- Niskanen, W. A. (1973): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Norhaus (1975): "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, 42: 169-190.
- Oatley, N (ed) (1998): *Cities, economic competition and urban policy*. London: Paul Chapman
- OCDE (2001): *Public sector leadership for the 21st Century*. París: OCDE
- Osborne D. i Gaebler T. (1992): *Reinventing Government: How Entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Wokingham: Addison-Wesley
- Osmani, SR (2007): "Participatory Governance for Efficiency and Equity: An Overview of Issues and Evidence", *paper presented to 7th Global Forum on Reinventing Government, "Building Trust in Governemnt"*, Viena.
- Otaola, P. (2001): "Un ambicioso proceso de transformación", *Projet Urbain*, 23.
- Parés, M., Bonet-Martí, J., & Martí-Costa, M. (2011): "Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain)", *Urban Affairs Review*, 1078087411423352.
- Parsons, W. (1995): *Public Policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar

- Pérez-Agote, A., Tejerina, B. i Barañano, M. (2010): *Barrios multiculturales. Relaciones interétnicas en los barrios de San Francisco (Bilbao) y Embajadores/Lavapiés (Madrid)*. Madrid: Trotta.
- Peters, B.G. i Pierre, J. (1998): "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 8: 223–243.
- Peters, B. G. (2011): "Governance as political theory", *Critical Policy Analysis*, 5 (1): 63-72.
- Pierre, J. (1998): *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. London: MacMillan Press Ltd.
- Pierre J. (2000): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre J. i Peters B (2000): *Governance, politics and the state*. Basingstoke and New York: Macmillan and St Martin's.
- Pierre, J., i Peters, BG. (2005): *Governing Complex Societies—Trajectories and Scenarios*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan
- Plaza, B. (2006). "The return on investment of the Guggenheim Museum Bilbao", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(2): 452-467.
- Plaza, B., Tironi, M. i Haarich, S. (2009): "Bilbao's Art Scene and the "Guggenheim effect" Revisited". *European Planning Studies*, 11: 1713-1731.
- Plöger, J (2007): *Bilbao. City Report a Case* (paper 43). London: London School of Economics.
- Plüss, L. (2013). "Steering, Not Rowing? An Analysis of the Political Influence, the Role Perceptions, and the Behavior of Swiss City Councillors in Different Urban Governance Contexts". *Urban Affairs Review*, 1078087413501636.
- Pollit, C. (1990): *Managerialism and the Public Service*. Cambridge: Basil-Blackwell.
- Powell, W.W. i DiMaggio, P.J. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, J. i Wildavsky, A. (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press (3rd edition)

- Putman, R. (1995). "Bowling Alone", *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78
- Ramió, C. i Salvador, M. (1999): "Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones Públicas". *Gestión y análisis de políticas públicas*, 16: 89-106.
- Ramió, C. (2010): "La Gestión Pública en tiempos de crisis", *Revista Venezolana de Gestión Pública*, 1: 17-34.
- Ramió, C. (2011): "La administración que se espera para después de la crisis", *GIGAPP Estudios/Working Papers*, 02: 1-14.
- Ramió, C. (2012): *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: La Catarata.
- Raventós, F. (2000). *La col·laboració público privada*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Reinicke, WH., Deng, F., Witte, JM., Benner, T., Withaker, B. (eds) (2000): *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa: International Development Research Center.
- Resina, J.R. (2008): *Barcelona's Vocation of Modernity: Rise and Decline of an Urban Image*. Stanford: Stanford University Press.
- Rhodes, R.A.W i Marsh (1992): "New directions in the study of policy networks". *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205.
- Rhodes, R.A.W. (1996): "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 100:652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997): "Understanding Governance". Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000) "Governance and Public Administration" a Pierre, J. (ed), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2006): "Policy Networks" a Goodin, R.E., Moran, M. i Rein, M., *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2007): "Understanding Governance: Ten Years On." *Organization Studies*, 28: 1243-1264.

- Rhodes, R.A.W. i Wanna, J. (2007): "The limits to public value, or rescuing responsible government from the Platonic guardians", *Australian Journal of Public Administration*, 66 (4): 406-421.
- Rhodes, R.A.W. i Wanna, J. (2008): "Stairways to Heaven: a reply to Alford", *Australian Journal of Public Administration*, 67 (3): 367-370.
- Rodríguez, A. i Martínez, E. (2001): "Del declive a la revitalización. Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao". *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, 129: 441-459.
- Rodríguez, A. (2002) "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao", *Lan Harremanak*, 6: 69-108.
- Rodríguez A. i Vicario, L. i Martínez, E. (2005). *Competitividad y urbanismo 'creativo' en la revitalización de Bilbao: entre la necesidad y la especulación*. UPV: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Rodríguez, A. i Vicario, L. (2005): "Innovación, competitividad y regeneración urbana: los espacios retóricos de la ciudad creativa en el nuevo Bilbao". *Ekonomiaz*, 58.
- Roe, E. (1994): *Narrative Policy Analysis*. Durham: Duke University Press
- Rogoff, K. i Sibert, A. (1988): "Equilibrium political business cycle", *Review of Economic Studies*, 55: 1-16.
- Rose, R. i Davies, P.L. (1994): *Inheritance in Public Policy: Change without choice in Britain*. Newhaven/London: Yale University Press.
- Rosenau PV (ed.) (2000): *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rowe, P. (2006): *Building Barcelona. A second Renaixença*. Barcelona: Barcelona Regional-ACTAR.
- Sabatier, P. (1986): "Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis", *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.
- Sandel, M. (1996): *Democracy's Discontent*. Cambridge: Belknap Press.
- Santacana, F. (2000): "El planejament estratègic". Aula Barcelona, *Quaderns de gestió*, 5.

- Schaffer, B.B. (1977): "On the politics of policy". *Australian Journal of Politics and History*, 23: 146-155.
- Scharpf F.W. (1994): "Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations". *Journal of Theoretical Politics*, 6: 27-53.
- Scharpf FW (1997): *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press,.
- Schön, D. i Rein, M. (1994): *Frame Reflection: Towards the resolution of intractable policy controversies*. Nova York: Basic Books.
- Self, P. (1972): *Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*. London: George Allen and Unwin LTD.
- Selznick, P. (1992): *The moral Commonwealth*. Berkley: University of California Press
- Serrano, S. (2002): "Despegue, expansión, crisis y reconversión (1860-2000). La vida del eje industrial vertebrado por la ría de Bilbao". *Lan Harremanak*, 6: 133-160.
- Serrano, S. (2009): "Un siglo y medio del Bilbao metropolitano: una visión desde la historia urbana". *IV Congreso Internacional Hispano Mexicano, la Ciudad Contemporánea: Procesos de Transición, Cambio e Innovación*. Bilbao, 10-11 Septiembre.
- Skogstad, G. (2003) "Who Governs? Who Should Govern?: Political Authority and Legitimacy in Canada in the Twenty-First Century", *Canadian Journal of Political Science*, 36 (5): 955-974.
- Sorensen, E. (2006): "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *The American Review of Public Administration*, 36: 98-114.
- Sorensen, E. i Torfing, J. (2007) "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generations" a Sorensen, E. i Torfing, J. (eds), *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave MacMillan.
- Sorensen, E. and Torfing, J.. (2009). "Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance", *Public Administration*, 87: 234-258.

- Sorensen, E. (2013): "Institutionalizing interactive governance for democracy", *Critical Policy Studies*, 7(1): 72-86.
- Stoker, G. (1998) "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28.
- Stone, D. (1989): "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, 104 (2): 281-300.
- Stone, D. (2002): *Policy Paradox: The art of political decision Making*. Revised Edition. New York / London: W.W. Norton&Company.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008): *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Svara, J. (1989): "Policy and Administration: City Managers as Comprehensive Professional Leaders" a Frederickson, G.H, *Ideal and Practice in Council-Management Government*, Washington DC: ICMA.
- Svara, J. (1998): "The Political-Administration dichotomy model as aberration". *Public Administration Review*, 58 (1): 51-58.
- Svara, J. i Mouritzen P (2002): *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tan, S. (2011). "Contemporary Visions of Power and Resistance: On the relevance of Jurgen Habermas, Michel Foucault and Judith Butler." *Paper presented at the Inaugural Annual Ph.B. Conference, The Australian National University*, 26 October 2011.
- Tarragó, S. (1978): *En defensa de Barcelona*. Barcelona: Aedos.
- Taylor, F.W. (1911): *Principles of Scientific Management*. Nova York: Harper and Brothers.
- Throgmorton, J.A. (1991): "The retorics of policy analysis". *Policy Sciences*, 24: 153-79.
- Torfing, J., Peters, B.G., Pierre, J., Sorensen, E. (2012). *Interactive governance: advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torres, M.C (1995): *Industria y Territorio en Bizkaia*. Instituto Vasco de Administración Pública.

- Triantafyllou, P. (2007) "Governing the Formation and Mobilization of Governance Networks", a Sorensen, E. and Torfing, J. (eds), *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave MacMillan.
- Trullén, J. (1998): "Factors territorials de competitivitat de la Regió Metropolitana de Barcelona". *Revista Econòmica de Catalunya*, 3.
- UNESCO (2005): *Towards Knowledge Societies*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UN-Habitat (2012) : *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Vallès, J.M. (2000): *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vicario, L. i Martínez, P.M (2003): "Another "Guggenheim Effect"? The Generation of a Potentially Gentrifiable Neighbourhood in Bilbao". *Urban Studies*. 40(12): 2383-2400.
- VV.AA. (2004). "Bilbao y sus transformaciones". *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 49.
- VV.AA (2012): *CT o la cultura de la transición: Crítica a 35 años de cultura española*. Madrid: De Bolsillo.
- Ward, K. (2000): "A critique in search of a corpus: re-visiting governance and re-interpreting urban politics", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 25: 169-85.
- Weber, M. (1922): *Bureaucracy*. In *Classics of public administration*, Wadsworth Publishing; 5 edition (November 10, 2003)
- Weber, M. (1978 (1910-1914)): *Economy and society*. ed. Roth, G. i Wittich, C. Berkeley: California University Press.
- Whitehead, M. (2003) "In the Shadow of Hierarchy: Metagovernance, Policy Reform, and Urban Regeneration in the West Midlands", *Area*, 35(1): 6-14.
- Wildavsky, A. (1979): *Speaking Truth to the Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.
- Wilson, W. (1887): "The Study of Administration". *Political Science Quarterly* 2:197-222.

- Wilson, W. (1898): *The State: elements of historical and practical politics*. Boston: D.C. Heath.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., Fritzen, S. (2010): *The Public Policy Primer: Managing the policy process*. New York: Routledge.
- Yanow, D. (1996): *How Does a Policy Mean?* Washington, DC: Georgetown University Press.
- Yukl, G., i Tracey J.B. (1992): "Consequences of influence tactics used with subordinates, peers and the boss". *Journal of Applied Psychology*, 72: 525-535.
- Yukl, G.,(2002): *Leadership in Organizations*. Englewoods Cliffs: Prentice Hall.
- Zahariadis N. (1999): "Ambiguity, Time and Multiple Streams" a Sabatier, P.A. (ed), *Theories of the Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder CO: Westview Press.
- Zubero, I. (2012): "Primero tomaremos Manhattan": regeneración urbana, insurgencias ciudadanas y emergencias culturales en Zorrotzaurre (Bilbao)", *Urban NS03*: 65-80.
- Zürn, M. (2002): "Societal Denationalization and Positive Governance" a Ougaard, M. i Higgott, RA. (eds), *Towards a Global Polity*. London: Routledge.



## Annexos

### ANNEX 1: Llistat de persones entrevistades

#### BARCELONA

Electes	Dia, hora i lloc
1. Jordi Hereu, Alcalde de Barcelona (2007-2011)-PSC	10-05-12, 13h, Grup Municipal Socialista
2. Carles Martí, 1r Tinent d'Alcalde (2007-2011)-PSC	26-04-12, 17h, Seu PSC Barcelona
3. Sara Jaurrieta, Regidora Govern (2007-2011) i Oposició (2011-2015)-PSC	28-03-12, 13h, Diputació de Barcelona
4. Guillem Espriu, Regidor Govern (2007-2011) i Oposició (2011-2015)-PSC	19-03-12, 11h, Grup Municipal Socialista
5. Imma Moraleda, Regidora Govern (2007-2011) i Oposició (2011-2015)-PSC	8-06-12, 12.30h, Grup Municipal Socialista
6. Gabriel Colomé, Regidor Oposició (2011-2015)- PSC (Portaveu Grup Municipal)	5-07-12, 17h, Grup Municipal Socialista
7. Jordi Martí, Delegat de Cultura (2007-2011) i Regidor Oposició (2011-2015)- PSC (President Grup Municipal)	13-06-12, 11.30h, Grup Municipal Socialista
8. Ricard Gomà, Regidor Govern (2007-2011) i Oposició (2011-2015)- ICV	2-05-12, 11h, Grup Municipal ICV
9. Sonia Recasens, Regidora Oposició (2007-2011) i Govern (2011-2015)-CIU	Resposta per escrit al qüestionari (qüestionari rebut el 30/10/12)
10. Joan Puigdollers, Regidor Oposició (2007-2011) i Govern (2011-2015)-CIU	6-06-12, 8.30h, Grup Municipal CIU
11. Jaume Ciurana, Regidor Oposició (2007-2011) i Govern (2011-2015) CIU	22-06-12, 15h, Palau de la Virreina
12. Francina Vila, Regidora Oposició (2007-2011) i Govern (2011-2015)-CIU	2-05-12, 16h, Ajuntament de Barcelona- Edifici Novíssim, (Regidoria Dona i Drets Civils)
13. Irma Rognomi, Regidora Govern (2011-2015)-CIU	5-04-12, 10h, Ajuntament de Barcelona- Edifici Novíssim, (Família, Infància, Usos del temps i discapacitats)
14. Xavier Florensa, Regidor Oposició (2007-2011) –ERC	23-03-12, 19h, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona
Directius i assessors	Dia, hora i lloc
15. Jordi Campillo, Gerent Medi Ambient (2007-2011 i 2011-2015 durant els primers mesos del mandat)	19-04-12, 9h, Ajuntament de Barcelona- Edifici Novíssim, 3a Planta
16. Àngel Miret, Gerent Qualitat de Vida, Igualtat i Esports (2011-2015)	1-08-12, 12h, Seu de la Gerència (C/ València 344)
17. Marta Clari, Gerent de Cultura, Coneixement, Creativitat i Innovació (2011-2015)	7-06-12, 11h, Seu de la Gerència (Palau Virreina)
18. Mercè Massa, Gerent Ciutat Vella (2007-2011) i (2011-2015)	20-04-12, 13h, Seu de Districte Ciutat Vella
19. Josep Garcia Puga, Gerent del Districte de Nou Barris (2007-2011) i de les Corts (2011-2015)	14-06-12, 13h, Seu Districte Les Corts
20. Pep Sans, Gerent Sants-Montjuïc (2007-2011)	10-05-12, 11h, Grup Municipal Socialista
21. Joan Torrella, Director de Coordinació del Sector de Promoció Econòmica (2007-2011) i Director de Turisme del Sector de Promoció Econòmica (2011-2015)	10-04-12, 18.30h, Bar El Paraigua
22. Salvador Illa, Director de Gestió Econòmica (2007-2011)	30-10-12, 9h, Grup Municipal PSC
23. Xavier Bobi, Director de Seguiment i Control (2007-2011)	4-04-12, 13h, Seu Sector Mobilitat (PL. Pi i Sunyer)
24. Josep Maria Miró, Director Innovació Social de la Gerència de Qualitat de Vida, Equitat i Esports (2011-2015)	20-04-12, 8h, Seu de la Gerència (C/ València 344)
25. Paco Pérez, Adjunt a la Direcció-BSM (2007-2011)	13-03-12, 18,30, Seu PSC Barcelona
26. Hector Santcovsky, Assessor polític govern (2007-2011)	2-04-12, 13h, Cafeteria Hotel Colon
27. Jordi Grané, cap de Gabinet Irma Rognomi (2011-2015)	26-03-12, 12h, Ajuntament de Barcelona- Edifici Novíssim, (Família, Infància, Usos del temps i discapacitats)
Societat civil	Dia, hora i lloc
28. Miquel Àngel Aragón, Director del Consell d'Associacions de Barcelona	19-04-12, 13h, Consell d'Associacions de Barcelona
29. Jordi Bonet, President de la FAVB	21-04-12, 22h, Skype
30. Alejandro Goñi. President de PIMEC Comerç i Vicepresident segon del Consell de Ciutat.	27-06-12, 10h, Seu de PIMEC
31. Pau Gonzalez, President del Consell de Joventut de Barcelona i Vicepresident del Consell de Ciutat	29-06-12, 12h, Seu del CJB

## BILBAO

	Electes	Lloc, dia i hora
1.	Ibone Bengoetxea Otaolea- PNV (Gobierno 07-11 y 11-15), Concejala Delegada del Área de Cultura y Educación.	12 de marzo de 2013, 13h, Edificio Aznar, Plaza Venezuela , nº 2, 5ª planta
2.	Juan Félix Madariaga-PNV (Gobierno), Concejal Delegado del Área de Recursos Humanos y Concejal Delegado Adjunto de Vivienda	11 marzo de 2013, 9:30h; Edificio Aznar, Plaza Venezuela , nº 2, 5ª planta
3.	Eduardo MaRía Maiz Olazabalaga-PNV (Gobierno 07-11 y 11-15), Concejal Delegado del Área de Acción Social y Vivienda	14 de marzo de 2013, 9.00h; Edificio Aznar 1ª planta, Plaza Venezuela 2
4.	Sabin Anuzita Pomposo-PNV (Gobierno 07-11 y 11-15), Concejal Delegado del Área de Euskera, Juventud y Deporte.	14 marzo de 2013, 10.15h; Edificio Aznar, Plaza Venezuela , nº 2, 6ª planta
5.	Jone Unzueta Crespo- PNV (Gobierno 07-11 y 11-15), Concejala Delegada de Participación y Distritos.	11 marzo de 2013, 12.45; Edificio Aznar, Plaza Venezuela , nº 2, 4ª planta
6.	Julia Madrazo-EB (Gobierno, 2007-2011)	5 abril de 2013, 16.00, Entrevista telefónica
7.	Beatriz Marcos (2011-2015 Portavoz Suplente)- PP (Oposición)	14 de marzo de 2013, 12.30, Ayuntamiento de Bilbao, Grupo Municipal Partido Popular
8.	Goyo Zurro, portavoz suplente PSE 2011-2015 (y concejal 2007-2011)	12 de marzo de 2013, 9.15, Ayuntamiento de Bilbao, Grupo Municipal Socialista

	Directius i assessors	Lloc, dia i hora
9.	Andoni Aldekoa- Consejero Delegado	12 de marzo de 2013 , 18.30, Ayuntamiento de Bilbao, Despacho del Consejero Delegado
10.	Jose Fernando Gonzalez Vara, Director Tráfico	13 de marzo de 2013, 11.30h, Ayuntamiento de Bilbao (Edificio b), 2a Planta
11.	Isabel Garcés, Responsable de Transparencia (ex directora Viviendas Municipales)	13 marzo de 2013, 13.30h, Ayuntamiento de Bilbao, 5a Planta
12.	Immaculada Ereña, Directora de Participación Ciudadana	11 marzo de 2013, 12.45; Edificio Aznar, Plaza Venezuela , nº 2, 4ª planta
13.	Amagoia Ibarrodo, Directora de Calidad y Evaluación	11 marzo de 2013, 11:00; Ayuntamiento de Bilbao, Segunda Planta
14.	Estibaliz Sanz, Coordinadora proyectos de sostenibilidad local	14 de marzo de 2013, 11.30h, Ayuntamiento de Bilbao (Edificio b),
15.	Pablo Ruiz de Gordejuela, Asesor de Alcaldía	13 de marzo de 2013 , 10h, Ayuntamiento de Bilbao, Segunda Planta

	Societat civil	Lloc, dia i hora
16.	Javier Muñoz, Presidente Federación Asociaciones Vecinales de Bilbao	11 de marzo de 2013, 19h, Centro Municipal Basurto (Calle Zancoeta, 1)
17.	Angel Gago (Hostelería)	12 de septiembre de 2013, 9h, Entrevista telefónica
18.	José María Gorordo, Ex-Alcalde de Bilbao	14 de Marzo de 2013, 13:45, Bar La Viña (Bilbao)

En el cas de Bilbao per aprofundir en la relació entre Ajuntament i societat civil també s'ha assistit a tres jornades del Consell Cívic que van tenir lloc a la Universitat del País Basc i que van tractar els següents temes:

- 1a jornada participativa: Qualitat de Vida (24 d'abril de 2012, 18.00).
- 2a jornada participativa: Economia: Desenvolupament econòmic i comercial. Innovació (31 de maig de 2012., 18.00).
- 3a jornada participativa: Governança: Escolta i Participació (27 de setembre de 2012, 18.00).

## ANNEX 2: Guions de les entrevistes semi-estructurades

### Membre electe del govern (i assessors polítics del govern) (durada 60')

<b>Persona entrevistada:</b>	<b>Lloc, dia i hora de l'entrevista:</b>
<b>Objectiu de l'entrevista:</b> Conèixer com un membre electe de govern defineix i impulsa les seves prioritats	
<b>Guió de temes a tractar:</b>	
<ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Missió com a membre d'un govern al llarg del mandat 2007-2011 / 2011-2015: (10 min.)</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. Breument: com definiria la seva missió com a membre del govern al llarg del mandat 2007-2011/2011-2015?</li></ol></li> <li><b>2. Definició i impuls de la cartera de prioritats de l'equip de govern al llarg del mandat (15 min.):</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. Quines van ser i com va establir les seves prioritats polítiques a l'inici del mandat? Pas del programa electoral a les prioritats de govern?</li><li>b. Qui va participar en la seva definició?</li><li>c. Com es traslladen i concreten aquestes prioritats cap a dins i fora de l'organització? PAM, PAD, pressupost,...</li><li>d. Com van evolucionant les prioritats al llarg del mandat? Què passa quan sorgeix una nova prioritat / demanda social?</li></ol></li> <li><b>3. Valoració de les principals mesures de govern (15 min):</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. Quins 2/3 projectes / mesures de govern destacaria (del seu àmbit de govern)? (valorar algun projecte que no va assolir els objectius previstos)</li><li>b. Com es va gestionar la seva definició, impuls i seguiment?</li><li>c. Qui va participar?</li><li>d. Què passa davant d'un canvi en l'entorn?</li><li>e. Factors d'èxit / problemes?</li></ol></li> <li><b>4. Moments polítics i estils de govern que es produeixen al llarg d'un mandat: (15 min.)</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. Creu que hi ha algun tipus de diferència pel que fa a les activitats que es duen a terme des de l'equip de govern a mesura que va transcórrer el mandat?</li><li>b. Al llarg del mandat en quines situacions les decisions s'han de prendre de forma més unilateral o negociada amb l'entorn?</li></ol></li> <li><b>5. Quin rol ha de jugar un equip de govern en la governabilitat de les ciutats en el segle XXI? (5 min.)</b></li></ol>	

## Directiu govern (durada 60')

<b>Persona entrevistada:</b>	<b>Lloc, dia i hora de l'entrevista:</b>
<b>Objectiu de l'entrevista:</b> Conèixer quin és el rol i com participa un directiu en la definició i l'impuls de les prioritats de govern	
<b>Guió de temes a tractar:</b>	
<b>1. Missió com a directiu públic al llarg del mandat 2007-2011 / 2011-2015: (10 min)</b>	
a. Breument: Com definiria la seva missió com a directiu públic al llarg del mandat 2007-2011 / 2011-2015?	
<b>2. Definició i impuls de la cartera de prioritats com a directiu públic al llarg del mandat: (15 min)</b>	
a. Quines van ser i com va establir les seves prioritats a l'inici del mandat? Com van evolucionar al llarg del mandat?	
b. Quina participació / rol va tenir en la definició dels objectius de la seva àrea? Quin rol desenvolupa al llarg del mandat en relació a les prioritats de govern (participació en el PAM, pressupostos,...)	
c. Com reacciona davant d'un canvi en l'entorn que fa que s'hagin de readaptar les prioritats?	
<b>3. Valoració de les principals mesures de govern: (15 min)</b>	
a. Quins 2/3 projectes / mesures de govern destacaria (del seu àmbit de govern)? (valorar algun projecte que no va assolir els objectius previstos)	
b. Com es va gestionar la seva definició, impuls i seguiment?	
c. Qui va participar?	
d. Què passa davant d'un canvi en l'entorn?	
e. Factors d'èxit / problemes?	
<b>4. Evolució del seu rol al llarg del mandat? (15 min)</b>	
a. Creu que hi ha algun tipus de diferència pel que fa a les activitats que duus a terme a mesura que va transcórrer el mandat?	
b. En quins moments creu que el govern actua de forma més jeràrquica i en quins moments de forma més interactiva?	
<b>5. Quin rol ha de jugar un directiu públic en la governabilitat de les ciutats en el segle XXI? (5 min)</b>	

## Electe oposició (durada 60')

<b>Persona entrevistada:</b>	<b>Lloc, dia i hora de l'entrevista:</b>
<b>Objectiu de l'entrevista:</b> Conèixer quin és el rol i com participa un electe de l'oposició en el procés de govern	
<b>Guió de temes a tractar:</b>  <b>1. Missió com a electe de l'oposició al llarg del mandat 2007-2011 / 2011-2015: (10 min)</b> a. Breument: Com definiria la seva missió com a electe de l'oposició al llarg del mandat 2007-2011 / 2011-2015?  <b>2. Definició i impuls de la cartera de prioritats com a oposició (10 min)</b> a. Quina és la vostra cartera de prioritats? Com la definiu? Qui hi participa? b. Pas del programa electoral a les prioritats com a oposició?  <b>3. Interacció amb el govern (20 min)</b> a. Com feu arribar aquesta cartera de prioritats al govern municipal? b. Quina participació heu tingut en l'elaboració dels principals documents programàtics (PAM, pressupostos,...) c. Quins fòrums, espais de trobada amb el govern teniu? d. En quins àmbits / temes es produeix una major col·laboració? I a la inversa?  <b>4. Evolució del seu rol al llarg del mandat? (15 min)</b> a. Creus que hi ha algun tipus de diferència pel que fa a les activitats que duus a terme a mesura que va transcorrent el mandat? b. I en el cas del govern?  <b>5. Quin rol ha de jugar ha de jugar l'oposició en la governabilitat de les ciutats en el segle XXI? (5 min)</b>	

## Membre societat civil organitzada (durada 60')

<b>Persona entrevistada:</b>	<b><u>Lloc, dia i hora de l'entrevista:</u></b>
<b>Objectiu de l'entrevista:</b> Conèixer quina és la participació de la societat civil organitzada en la definició i l'impuls de les prioritats de govern	
<b>Guió de temes a tractar:</b>  <b>1. Missió i objectius de la seva organització per al mandat 2007-2011 / 2011-2015 (10 min):</b> a. Breument: missió de la seva organització b. Quines eren / són les seves demandes concretes per al període 2007-2011 / 2011-2015  <b>2. Grau d'influència en la cartera de prioritats del govern (15 min)</b> a. Com valora les prioritats inicials que va establir el govern en el seu àmbit? I el procés que va seguir per establir-les? b. Quina participació va tenir? c. Com van evolucionar aquestes prioritats al llarg del mandat?  <b>3. Participació en projectes / iniciatives concretes de govern: (15 min)</b> a. Quins 2/3 projectes / mesures de govern destacades (del seu àmbit de govern)? b. Quina participació ha tingut en l'impuls d'iniciatives del govern?  <b>4. Evolució del seu rol al llarg del mandat? (10 min)</b> a. Creu que hi ha algun tipus de diferència pel que fa a com pot influir en el govern a mesura que va transcórrer el mandat? b. El govern adopta estils diferents pel que fa a com pren decisions? Com es relaciona amb la societat civil al llarg del mandat?  <b>5. Quin rol ha de jugar un govern en la governabilitat de les ciutats en el segle XXI? I les organitzacions de la societat civil? (10 min)</b>	

### **ANNEX 3: Evolució de l'organització i dels mecanismes de govern de l'Ajuntament de Barcelona durant l'etapa democràtica**

A continuació es es fa un repàs l'evolució de l'organització i dels mecanismes de Govern de l'Ajuntament de Barcelona durant l'etapa democràtica a partir de les principals reformes introduïdes durant les diferents etapes identificades en aquesta tesi: els primers governs democràtics, els governs de finals dels anys 80 i de la dècada dels 90 i els governs de principis del segle XXI. Aquest repàs és fruit d'una elaboració pròpia prenent com a punt de partida documents i publicacions municipals i literatura sobre el procés de modernització de l'Ajuntament de Barcelona, reinterpretada en el marc d'aquesta tesi per tal que sigui útil tenint en compte les tres dimensions d'anàlisi utilitzades: vertical, horitzontal i discursiva.

#### 1. Els primers governs democràtics (1979-1987)

##### ***Estructuració de l'equip de govern i reforma administrativa***

Quant a l'organització de l'equip de govern, l'any 1979 el nou Ajuntament ja configura el seu organigrama polític amb un doble rang, per un costat amb regidors responsables d'àrees temàtiques (el primer Govern disposarà de quinze), però per l'altre amb tinentes d'alcalde que coordinen grans macro-àrees (tres durant el primer Govern), assentant d'aquesta manera la lògica que acompanyarà a tots els governs successius de consolidar un grup decisor formal fort i restringit. Així mateix, ja el primer Govern posiciona a un coordinador al capdavant de les àrees temàtiques que complementi el rol del regidor. Aquesta figura serà l'embrió del que durant l'etapa següent es consolidarà com un fort model gerencial. Aquestes accions aniran acompanyades per mesures orientades a garantir el rigor i la formalitat administrativa en l'actuació de l'Ajuntament i configurar-lo, d'aquesta forma, com a una administració pública homologable a la de qualsevol sistema democràtic avançat subjecte a l'estat de dret.

### ***Descentralització i participació política***

La gran reforma d'aquest període i que marcarà el model de govern de l'Ajuntament de Barcelona va ser, sens dubte, el procés de descentralització que va donar lloc a la configuració dels 10 Districtes actuals de la Ciutat. Una de les característiques d'aquest procés va ser que va servir per avançar de forma paral·lela en la descentralització política, la desconcentració de la gestió i també la definició del model de participació ciutadana (Gomà i Brugué, 1994).

Va ser al gener de 1984, quan el Consell Plenari de l'Ajuntament va aprovar per unanimitat la divisió de la Ciutat en els 10 Districtes actuals que esdevindrien una arena pròpia de poder i debat polític dins de l'estructura municipal. Aquest procés s'acabà formalitzant amb l'aprovació l'any 1986 de les Normes Reguladores de l'Organització dels Districtes i de la Participació Ciutadana fruit d'una negociació i pacte entre els representants polítics, els tècnics i una part important del teixit associatiu de la Ciutat. És en aquestes Normes on també s'estableixen les bases del model participatiu de Barcelona establint una sèrie de procediments i òrgans: l'audiència pública, la iniciativa ciutadana, la informació pública, el referèndum, la consulta ciutadana, els consells consultius d'entitats de Ciutat i de districte, i els consells sectorials o d'àrea (Ajuntament de Barcelona, 1999).

### ***Governabilitat metropolitana***

En aquests primers anys de governs democràtics, també es posa de relleu la importància d'establir mecanismes de govern per al conjunt de l'Àrea Metropolitana de Barcelona que donin resposta a les necessitats derivades d'un augment de l'escala de la Ciutat. També es fa palès, però, la dificultat d'avançar en aquesta línia, en gran part per la dificultat de posar d'acord als diferents actors polítics que intervenen en aquest territori i que poden tenir interessos contraposats. Sorgeix d'aquesta forma una altra de les constants en el model de Govern de Barcelona: la necessitat d'impulsar la governança metropolitana, sobretot a mesura que Barcelona creix en escala i s'insereix en els fluxos de competència internacional, al mateix temps que es produeix una gran



dificultat per establir instruments polítics reals i de caire vinculant que siguin acceptats pel conjunt d'actors polítics que intervenen en l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Concretament, en aquesta època trobem un primer intent d'avançar en la governança metropolitana amb la transformació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona en la Corporació Metropolitana (CMB), amb 27 municipis, i amb competències en urbanisme, transport, aigua i tractament de residus. Però també trobem un retrocés, degut principalment a la rivalitat política entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, fet que va provocar que el Parlament de Catalunya dissolgués la CMB l'any 1987. No obstant, a partir de la dissolució es van crear dues noves entitats de caire sectorial: l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus. A més, un any després de la seva dissolució, una bona part dels municipis de la CMB, van configurar la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana, amb la idea de mantenir serveis comuns i impulsar projectes.

És també durant aquesta etapa que es comencen a posar en marxa els treballs per elaborar el Pla Estratègic Metropolità Barcelona 2000, que serà definitivament aprovat l'any 1999, i que iniciarà una lògica de planificació estratègica econòmico-social a nivell metropolità, amb la participació tant d'actors públic com privats.

### ***Inicis de la modernització en línia amb la NGP***

Tot i que assolirà el seu punt àlgid durant el següent període, durant l'etapa dels primers governs municipals també es comencen a veure els primers passos en la introducció d'instruments provinents de la Nova Gestió Pública. En aquest sentit, es comencen a crear entitats no dependents de l'estructura jeràrquica tradicional de l'Ajuntament, com per exemple, l'Institut Municipal de Serveis Funeraris (1982), les societats SMASSA (aparcaments) (1982) i Barcelona Activa (1986), o l'empresa mixta TERSA (1983).

### ***Consens (ampli) ciutadà i iniciativa pública local***

Tal i com s'ha comentat anteriorment, les primeres eleccions democràtiques dibuixen un mapa polític a la Ciutat de Barcelona estable al llarg del temps caracteritzat per la presència d'un partit majoritari que haurà d'arribar a acords amb d'altres forces polítiques que li garanteixin les majories suficients en el Plenari Municipal. En aquest escenari, un dels trets del model de govern barceloní d'aquesta època va ser la capacitat de les coalicions governants d'impulsar les principals línies de reforma esmentades donant veu a la societat civil, tal i com exemplifiquen els llargs processos de participació en reformes tant importants com la de la definició del model de descentralització de la Ciutat.

Per entendre aquesta confluència és important comprendre que l'any 1979 significa l'entrada en el poder municipal de moltes persones que havien liderat el moviment antifranquista. Aquest fet que va permetre establir un clima de confiança i entesa a l'hora de superar les mancances d'un model de govern que encara estava per construir. També cal tenir en ment que aquest període ve marcada per la forta presència i el lideratge del sector públic local en la posada en marxa tant del nou model de govern, com del projecte de regeneració de la Ciutat. Tal i com afirmen Iglesias, Matí-Costa, Subirats i Tomàs (2011), tant Narcís Serra com Pasqual Maragall van impulsar des de gestions carismàtiques un nova agenda local.

## [2. Els governs de finals dels anys 80 i de la dècada dels 90 \(1987-1999\)](#)

### ***Consolidació de l'estructura de l'arena política de l'Ajuntament***

Durant aquest període s'avança en l'estructura de l'arena política de l'Ajuntament, consolidant un sistema que diferencia dins de l'equip polític els òrgans encarregats de dur a terme el treball de govern polític-executiu i caire decisonal, dels encarregats del treball deliberatiu i de control (Ajuntament de Barcelona, 1999). Pel que fa a la funció polític-executiva, encapçalada per l'Alcalde, aquest és el període en el qual el Govern Municipal s'acaba estructurant en sectors i districtes, amb regidors del govern amb funcions executives al capdavant. Destaca també la incorporació dels Regidors de Districte en la Comissió de Govern, consolidant d'aquesta forma l'estructura

territorialitzada del model de govern. Es confirma, per tant, l'evolució cap a una estructura jerarquizada de Govern, liderada per l'Alcalde i els tinents d'Alcalde, però amb diferents nuclis de poder polític tant sectorials com territorials.

A nivell deliberatiu, destaca en particular la creació l'any 1995 de 10 Comissions dependents del Consell Plenari, que tindran funcions informatives, de debat entre Grups Municipals i de control del Govern. A nivell de Districte també es reforça l'àmbit deliberatiu i de representació institucional diferenciant entre el binomi Regidor President-Consell de Districte (que representen la funció de representació i de debat polític) i el Regidor de Districte-Comissió de Govern amb una funció més político-executiva.

***Aprofundiment de les reformes en la línia del management i la NGP: gerencialització, proliferació d'instituts i empreses municipals i modernització de la maquinària administrativa***

La gran reforma d'aquest període vinculada al model de govern ve marcada pel procés de gerencialització de l'Ajuntament, que es basa en la idea de deslligar formalment les decisions i l'impuls polític de la tasca d'implementació. Aquesta gerencialització, que es va anar configurant sobretot al llarg dels anys 90, va fer que els gestors adquirissin importants funcions executives i acabessin configurant una estructura de poder formalment subordinada però paral·lela i en negociació permanent amb la dels Regidors.

L'onada de reformes vinculades a la Nova Gestió Pública no es va fer palesa només en la gerencialització, sinó en la intensificació en l'aparició d'òrgans de caire empresarial o de gestió més flexible, fins i tot amb una lògica de cooperació públic-privada. Els anys 90 van ser un moment de creació d'empreses i instituts municipals en àmbits molt diferents<sup>47</sup>. L'Ajuntament avançava d'aquesta forma en el procés de desconcentració

---

<sup>47</sup> A tall d'exemple només mencionar que daten d'aquesta època Instituts com el d'Informàtica (1991), el de Mercats (1992), el de Parc i Jardins (1992), el d'Hisenda (1996) o el de Cultura (1996). Són també d'aquesta època societats urbanístiques com Promoció de Ciutat Vella, societat mixta creada el 1988, o ProEixample (1997) i ProNouBarris (1997).

de la gestió municipal ja iniciat en l'etapa anterior i amb continuïtat en la següent. Amb aquest procés, tot i que l'estructura central de l'Ajuntament mantenia la responsabilitat dels serveis i de la coordinació, es creava una corona d'ens autònoms que començarien a tenir unes dinàmiques pròpies de funcionament .

Les mesures de gerencialització i desconcentració de la gestió, van anar acompanyades també d'altres mesures de caire eficientista en la línia dels postulats del management. En aquest sentit, destaca particularment com a partir del 92 es redueix la despesa general per obtenir capacitat d'inversió, es realitza una modernització comptable i una política d'ajust del finançament. Aquesta millora financera va anar acompanyada d'una forta inversió en tecnologia, en millora de processos i per una política de contenció de la plantilla completada amb el desplegament de la política de carrera professional i de formació.

### ***Pla d'Actuació Municipal i eines de planificació a llarg termini***

L'època dels governs dels anys 90 es caracteritza també per l'extensió d'eines de planificació temporal de les prioritats polítiques. En primer lloc, cal destacar la consolidació del PAM el qual apareix a la Carta Municipal com l'eina clau de planificació de les prioritats polítiques al llarg d'un mandat. Però, a part del PAM, també proliferen instruments de planificació que no segueixen la lògica del mandat polític i que condicionaran en diferent grau als successius governs municipals. En aquesta línia es troben els diferents Plans Estratègics Metropolitans (1990, 1994, 1999), els quals tenen la vocació d'integrar els diferents actors de la societat al voltant d'una visió estratègica de Ciutat a mig i llarg termini. D'altra banda, també és un moment en el qual proliferen els Plans i Pactes sectorials, els quals continuen essent utilitzats com eines habituals avui dia que acostumen a comptar amb la participació de la societat civil.

### ***Desplegament del model relacional***

Mentre que els primers governs dels anys 80 es van encarregar de dissenyar l'esquema de participació formal de la societat civil, és durant aquest període que es posa plenament en marxa l'arquitectura de participació ciutadana. En aquest sentit, destaca

particularment la creació dels Consells Sectorials Municipals. És també un període on es posen en marxa iniciatives innovadores d'intervenció pública, com el Pla Comunitari al Nord de la Ciutat (Blanco, 2005), s'incideix en la gestió cívica d'equipaments culturals i esportius i es fa una crida al voluntariat, sobretot en el marc dels Jocs Olímpics. En aquest període, per tant, el model de govern de la Ciutat es fa més complex al desenvolupar-se una àmplia gama d'instruments de relació amb la societat civil que complementen les dinàmiques de relació informal.

En aquests moments, a més, s'evoluciona cap a un model on guanya pes la iniciativa empresarial urbana. Ja des dels Jocs del 92, amb la creació del COOB, es comença a veure com proliferen mecanismes de gestió compartida públic-privada. A més, a partir del relleu de Maragall per Clos, s'inicia una etapa en la qual es potenciarà l'urbanisme de negocis en diàleg amb el sector privat, el qual serà utilitzat per a projectes de regeneració urbana (Borja, 2006).

### ***Definició de més instruments d'avenç (limitat) en la governabilitat metropolitana***

En aquest període es continuen produint lleus avenços en la creació de mecanismes que ubiquin el model de govern de Barcelona dins d'un marc metropolità. En aquest sentit, tenim alguns exemples en l'aprovació dels diferents plans estratègics metropolitans esmentats anteriorment, o en la creació d'ens com Barcelona Regional (1993) encarregada de pensar projectes compartits, el Pacte Industrial Metropolità (1997), o l'Autoritat del Transport Metropolità (1997). No obstant, la governabilitat de l'àrea metropolitana continua essent una de les assignatures pendents a causa de la complexitat de la xarxa d'actors que intervenen.

### ***Manteniment inicial i símptomes d'esgotament de l'ampli consens ciutadà***

Aquest segon període analitzat passa per dos moments clau, un de manteniment d'un ampli consens ciutadà fins els Jocs, i un altre durant la segona meitat de la dècada en el qual aquest consens sembla anar-se erosionant. Durant els anys precedents als Jocs, Barcelona experimenta una elevada sintonia entre governants i societat civil. Els Jocs servien per projectar un model de Ciutat basat en idees com la modernitat, l'obertura

o el cosmopolitisme que enllaçaven, a més, amb la visió que s'havia forjat amb l'antifranquisme. Els Jocs i l'amplia acceptació d'aquestes idees van servir per superar col·lectivament la imatge mental que es tenia de Barcelona com a Ciutat industrial. Aquest va ser un moment clau per entendre per què avui ni els propis barcelonins pensen en la seva Ciutat com a una Ciutat industrial. Aquest fet va ser promogut i aprofitat per part del govern local, el qual va ser capaç d'incorporar a amplis sectors (públics i privats) en la transformació urbana sota aquests paràmetres de pensament.

Però una vegada superats els Jocs, s'observa com aquesta sintonia es comença a perdre. Algunes crítiques a intervencions realitzades en el marc dels Jocs, la persistència de necessitats socials no cobertes, l'emergència de problemàtiques noves derivades de la globalització, la diferenciació entre elit local i societat civil i, fins i tot, la dificultat d'explicar i consensuar la nova agenda barcelonina en el marc del posicionament internacional de la Ciutat, van començar a erosionar aquesta concepció àmpliament compartida del model i dels valors de futur de la Ciutat. Aquest serà sens dubte un dels fets que marcarà el model de govern durant la següent etapa.

### 3. Els governs de principis del segle XXI

#### ***Proximitat: dimensió de barris***

Durant aquest període, sobretot a partir de la segona meitat de la dècada, s'accentuen les polítiques de proximitat als barris i s'impulsa, encara que de forma molt més tímida que en el cas anterior, una segona descentralització que tindrà com a protagonista l'escala de barri. Concretament, durant aquesta etapa es produeix una nova divisió administrativa en 73 baris amb l'objectiu de facilitar la planificació de serveis i equipaments, però també d'impulsar la participació de proximitat a través dels Consells Consultius de Barri.

#### ***PAM: participatiu i amb millores del retorn a la ciutadana***

En aquesta nova etapa municipal el PAM es consolida com el document de referència en l'imaginari col·lectiu pel que fa a la programació política del mandat, incorporant alguns elements orientats a reforçar la participació ciutadana durant la seva

elaboració. En aquest sentit, en el mandat 2003-2007 es va dur a terme per primera vegada un ampli procés participatiu per tal de definir les línies d'actuació del PAM i dels PAD<sup>48</sup>. A nivell simbòlic la definició de les prioritats polítiques deixa de ser una responsabilitat exclusiva del Govern, sinó que integra un espectre més ampli de la població. A part de la novetat del procés participatiu durant la segona meitat del període també s'introdueixen elements ( presents en els PAM 2007-2011 i 2011-2015) per tal d'aprofundir en els mecanismes de seguiment intern més detallat en base a indicadors i actuacions.

Trobem, per tant, com durant l'inici del segle XXI es continua aprofundint en aquest instrument tradicional de definició programàtica del mandat, incidint en els processos d'implicació amb la societat civil i que, tal i com s'ha vist, estarà subjecte a algunes crítiques degut a les seves limitacions com a eina real de programació del Govern i d'implicació de la ciutadania en el procés de govern.

### ***Aprofundiment i esgotament del model de participació ciutadana***

L'any 2002 l'Ajuntament va aprovar unes noves normes de participació ciutadana. Aquestes normes estableixen el dret de tothom a intervenir directament o través d'associacions en la gestió dels assumptes públics i suposen una continuïtat en un model de participació molt centrat en les dinàmiques consultives i amb una forta base de participació associativa, articulada a través d'una densa xarxa de consells sectorials i territorials.

Entre les novetats destaca la creació del Consell de Ciutat (2004) que durant gran part del període ha funcionat donant resposta a encàrrecs del Govern a través de dictàmens no vinculants tot i que, darrerament, ha iniciat un lògica d'impuls de temes a iniciativa pròpia (com la ILP de dació). També destaca la introducció del mecanisme de la memòria participativa, que promou l'impuls de processos participatius en el marc dels grans projectes i plans de Ciutat, però especificant que no suposaran una disminució de la capacitat decisòria de l'equip de govern.

---

<sup>48</sup> Segons dades del propi Ajuntament el primer procés participatiu va implicar a través de diferents canals (audiències, qüestionaris, consells, espais on line..) unes 3.600 persones. En el mandat 2007-2011 aquesta xifra es va incrementar considerablement fins els 28.500 participants, i en el mandat 2011-2015 es va establir al voltant de les 26.000.

Actualment aquest model mostra certs símptomes de fatiga: una diagnosi del propi Ajuntament posat de manifest les limitacions del model participatiu de la Ciutat, sobre el qual molts ciutadans sovint desconeixen els propis processos i mecanismes de participació.<sup>49</sup> En aquesta mateixa línia el recent Pla Director Municipal de Participació Ciutadana 2010-2015 també reconeix problemes en el model de participació com, per exemple, la gran complexitat i rigidesa del mapa de participació, la falta de visió transversal i coordinació o la falta de retorn i seguiment dels processos participatius.

### ***Cooperació interadministrativa i integració territorial: consorcis i àrea metropolitana***

En el marc de la Carta de Barcelona, i amb la configuració d'un govern a la Generalitat de Catalunya (2003) del mateix signe polític que el de l'Ajuntament, s'incideix en aquesta etapa en la creació de consorcis encarregats de gestionar i millorar la cooperació interadministratives en àmbits com l'educació, l'habitatge, la sanitat o les polítiques socials. Aquests Consorcis reforcen la dimensió horitzontal dels processos de govern en els àmbits específics pels quals són creats, al mateix temps que afegeix complexitat a les xarxes relacionals de govern de la Ciutat.

A més, durant aquesta etapa també es produeixen alguns avenços en la integració territorial de l'Àrea Metropolitana. En aquest sentit, l'any 2009 es va crear el Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (que integrava la Mancomunitat de Municipis de Barcelona, l'Entitat Metropolitana del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport), i l'any 2010 el Parlament de Catalunya aprova la Llei de l'Àrea Metropolitana<sup>50</sup>. Aquests instruments signifiquen avenços cap al reconeixement de la necessitat de disposar d'un Govern municipal, tot i que continuen tenint capacitats de govern real relatives.

---

<sup>49</sup> Diagnòstic dels òrgans i mecanismes formals de participació de l'Ajuntament de Barcelona (2009)

<sup>50</sup> LLEI 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.



### **Modernització administrativa**

Aquesta etapa ve marcada també per la introducció d'elements de modernització en la gestió municipal, incidint en la introducció de les noves tecnologies i també del management. En aquesta etapa, tal i com mostren Castells i Ollé (2004) es continua incidint en la "*digitalització de la cultura municipal*" que s'havia impulsar des de l'etapa anterior. Aquestes eines serveixen per a la millora de la interacció entre la ciutadania i l'administració (a través de canals web per exemple), però també els procediments i l'intercanvi d'informació interna. És l'època d'evolució cap a l'e-administració.

En l'àmbit del management estem davant d'una etapa en la qual es pretén continuar reforçant l'àmbit gerencial i professional amb l'aposta de models de gestió per objectius (direcció per objectius, plantejament dels pressupostos per programes), al mateix temps que es fa una aposta, sobretot al mandat 2007-2011 en el marc del projecte Barcelona 2.0., per abordar la relació entre sectors, districtes i ens instrumentals i harmonització els processos dels Districtes.

### **Barcelona: Govern Obert?**

En aquest darrer període es comencen a plasmar iniciatives incipients emmarcades dins del corrent conegut com a *Open Government*. En aquest sentit, s'han impulsat principalment alguns projectes en l'àmbit de la transparència municipal, destacant en particular el recent projecte Open Data Barcelona posat en marxa l'any 2011.

Aquest projecte, té per objectiu l'obertura de dades públiques en possessió de l'Ajuntament de Barcelona a l'abast de la ciutadania en formats digitals oberts, amb la vocació tant de facilitar l'accés la informació de l'Ajuntament com de possibilitar la seva reutilització. Un cop posat en marxa aquest projecte caldrà avaluar-ne la qualitat de les dades publicades i l'ús que se'n fa per part de la societat civil. Però caldrà, a més comprovar si es continua donant contingut a lògica de l'Open Government, o si el procés es limita als processos d'obertura de dades públiques.

### ***Consens: trencament del consens i diversitat de discursos***

Aquesta etapa es caracteritza pel trencament definitiu del consens al voltant del model de Ciutat que s'havia començat a fraguar en l'etapa anterior. Tot i que Barcelona es troba plenament inserida en el mapa municipal i es valorada com una de les Ciutats europees més atractives per fer negocis i pel turisme, s'observa un continu distanciament entre la ciutadania i el govern municipal. Aquest distanciament es veu en l'erosió electoral i en el fracàs de grans esdeveniments com el Fòrum Universal de les Cultures (2004) o la consulta sobre la reforma de la Diagonal (2010). En aquesta etapa trobem com es diversifiquen les preocupacions ciutadanes (sobre l'impacte del Turisme, l'impacte del fenomen de la immigració, l'existència de problemes socials, l'augment del preu de la vivenda, qüestionament del model de col·laboració públicoprivada....). Davant d'aquests problemes, que semblen escapar al control de la pròpia Ciutat, el Govern intenta sense prou èxit construir relats alternatius al del tradicional model Barcelona que havia servit en etapes anteriors. Aquests nous relats no acabaran de quallar, fet que es considera cabdal per entendre la pèrdua de complicitat entre govern i ciutadania i els problemes de governabilitat d'aquesta darrera etapa.

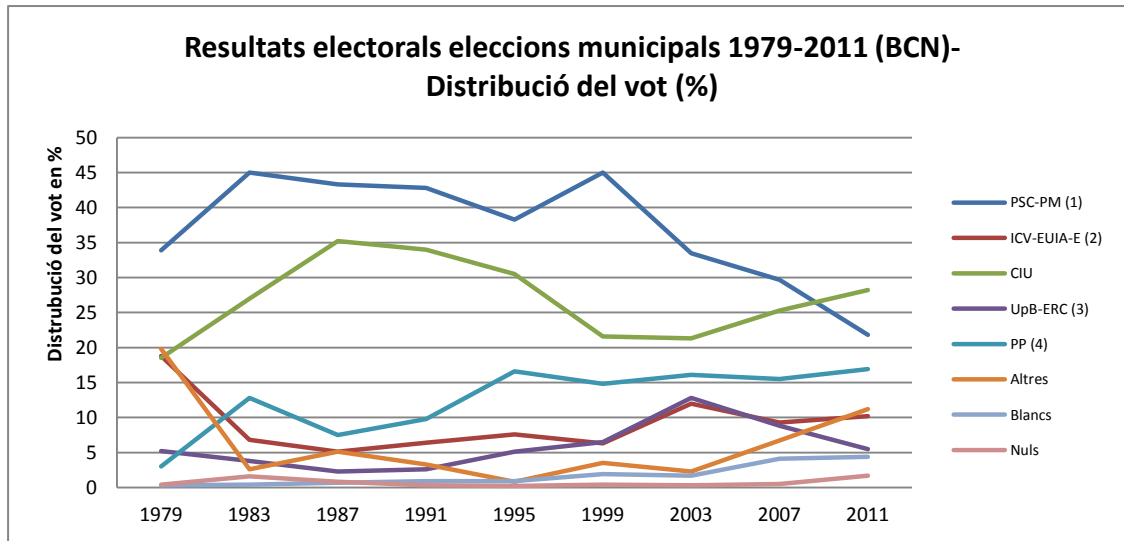
## ANNEX 4: Resultats electorals a Barcelona 1979-2011

	1979		1983		1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%
Votants	803.419	54,3	917.004	67,4	925.117	68,7	766.520	55,5	906.038	66,2	697.091	51,5	759.197	59,1	612.509	49,6	616.537	53
Abstenció	677.034	45,7	442.585	32,6	422.127	31,3	614.067	44,5	462.110	33,8	655.690	48,5	526.423	40,9	621.802	50,4	547.057	47
PSC-PM (1)	272.512	33,9	413.034	45	400.280	43,3	328.282	42,8	347.083	38,3	313.623	45	254.223	33,5	182.216	29,7	134.193	21,8
ICV-EUIA-E (2)	151.288	18,8	62.420	6,8	47.406	5,1	49.034	6,4	68.813	7,6	43.999	6,3	91.286	12	56.953	9,3	62.979	10,2
CIU	148.806	18,5	247.161	27	325.463	35,2	260.344	34	276.276	30,5	150.518	21,6	162.010	21,3	155.101	25,3	174.122	28,2
UpB-ERC (3)	41.845	5,2	34.790	3,8	21.236	2,3	19.629	2,6	46.272	5,1	45.278	6,5	96.868	12,8	53.707	8,8	33.900	5,5
PP (4)	24.039	3	116.926	12,8	69.419	7,5	74.804	9,8	150.284	16,6	103.177	14,8	121.991	16,1	95.083	15,5	104.475	16,9
Altres	159.391	19,8	23.740	2,6	47.194	5,1	25.271	3,3	7.032	0,8	24.331	3,5	17.510	2,3	41.246	6,7	69.270	11,2
Blancs	2.547	0,3	3.857	0,4	6.879	0,7	6.979	0,9	8.263	0,9	13.130	1,9	12.679	1,7	25.002	4,1	27.107	4,4
Nuls	2.991	0,4	15.076	1,6	7.240	0,8	2.177	0,3	2.015	0,2	3.035	0,4	2.630	0,3	3.201	0,5	10.491	1,7
Alcalde	Narcís Serra Pasqual Maragall (82)		Pasqual Maragall		Pasqual Maragall		Pasqual Maragall		Pasqual Maragall Joan Clos (97)		Joan Clos (1999)		Joan Clos Jordi Hereu (06)		Jordi Hereu		Xavier Trias	

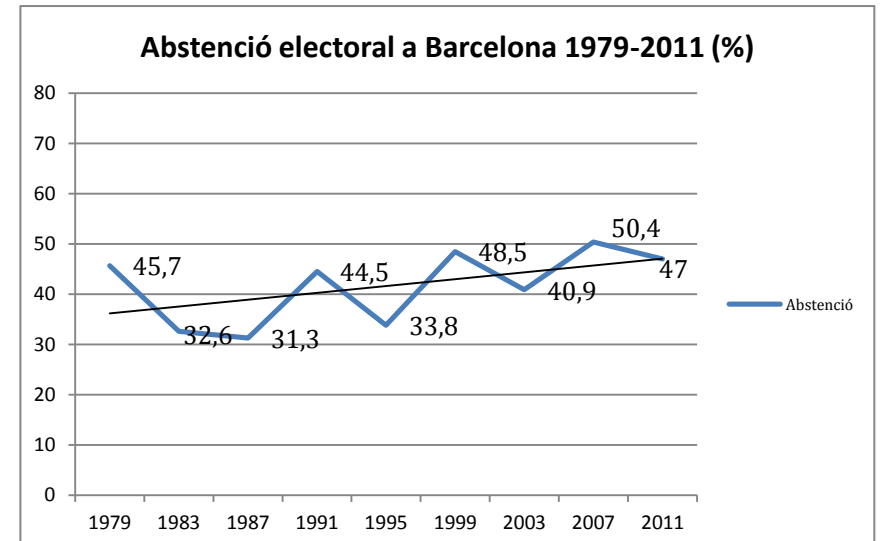
(1) De 1979 a 1999: PSC

(2) Pel 1979 i 1983: PSUC; Pel 1987 i 1991: IC; Pel 1995: IC-EV; Pel 1999 IC-V; Pel 2003: ICV-EA-EPM; Pel 2007 ICV-EUIA-EPM

(3) De 1979 a 1995: ERC; Pel 1999: ERC-EV; Pel 2003 i 2007 ERC-AM



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona



## DISTRIBUCIÓ DE REGIDORS A L'AJUNTAMENT DE BARCELONA 1979-2011

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
TOTAL	43	43	43	43	41	41	41	41	41
PSC-PM (1)	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	11
ICV-EUIA-E(2)	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	5
CIU (3)	<b>8</b>	13	17	16	13	10	9	12	<b>14</b>
UpB-ERC (4)	<b>2</b>	0	0	0	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	4	2
PP (5)	8	6	3	4	7	6	7	7	9

En negreta i cursiva les forces polítiques que van formar govern

(1) De 1979 a 1999: PSC

(2) Pel 1979 i 1983: PSUC; Pel 1987 i 1991: IC; Pel 1995: IC-EV; Pel 1999 IC-V; Pel 2003: ICV-EA-EPM; Pel 2007 ICV-EUIA-EPM

(3) CIU trenca l'any 1982 el Pacte de Govern i passa a l'oposició

(4) De 1979 a 1995: ERC (l'any 95 es produeix una escissió que dóna lloc al PI); Pel 1999: ERC-EV; Pel 2003 i 2007 ERC-AM

(5) Pel 1979: CD; Pel 1983 i 1987: AP

**Font:** Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona

## ANNEX 5: Evolució de l'organització i dels mecanismes de govern de l'Ajuntament de Bilbao durant l'etapa democràtica

### L'Ajuntament en transició: final dels 70 i anys 80

#### ***Pacte intern i reforç de la lògica d'equip polític***

La recuperació de la democràcia va portar a un model de gestió municipal, sobretot en les èpoques de l'Alcalde Roures (1983-1987) i Gorordo (1987-1990) caracteritzat per la col·laboració de totes les forces polítiques amb representació al Ple Municipal. En aquest sentit destaca el fet que Gorordo donés petites àrees de gestió a l'oposició. Així mateix, per revertir la situació dels ajuntaments predemocràtics en la qual pràcticament tota la funció de govern se centrava en l'Alcalde, s'atorguen competències i delegacions directes per part de l'Alcalde als regidors. Es realitzen, per tant, els primers passos encaminats a reforçar la lògica d'un equip polític de govern que s'encarregui de liderar la maquinària municipal, amb l'especificitat durant uns anys d'incloure també a membres de l'oposició.

#### ***Reforma de la maquinària administrativa impulsant serveis amb lògica vertical i amb un desenvolupament limitat d'instruments de gestió empresarial en la línia de la NGP***

Els primers governs democràtics, en veure com augmentaven les seves competències i rol en la prestació de serveis públics, es van dedicar a reformar la maquinària municipal. En el cas de Bilbao en aquesta primera fase les reformes es van assentar en la creació de grans serveis amb lògica vertical sota la direcció d'un model funcional.

Encara que les principals reformes de l'estructura municipal en aquest període van anar en la línia d'enfortir la maquinària funcional de l'Ajuntament, també podem observar l'aparició d'alguns primers signes de la creació d'ens de gestió empresarial en la línia de la NGP. Tenim, per exemple, la creació de l'agència Surbisa, que neix el 1985 amb el mandat de recuperar les zones del centre de la ciutat danyades per la inundació d'aquell mateix any.

### ***Dinàmiques de participació i descentralització limitades***

Així mateix veiem algunes iniciatives d'aproximació de la gestió municipal a la ciutadania com és el cas de la inauguració el 1987 del primer Centre Cívic (ubicat a Otxarkoaga) i orientat a la prestació de serveis socials; la creació de les Brigades d'Acció Immediata (BAI) encarregades de fer petites millores en el mobiliari dels barris davant les demandes dels veïns; o la millora de la informació a la ciutadania amb la creació, per exemple, del Butlletí Municipal l'any 87.

### ***Conflictivitat entre administracions***

La dècada dels 80 es caracteritzarà pels problemes d'interrelació entre administracions, tot i que l'Ajuntament, la Diputació Foral i el Govern Basc fossin del mateix color polític (PNB). Aquests problemes eren provocats en gran mesura per la situació política d'Euskadi, marcada per la presència de la banda terrorista ETA i la voluntat d'alguns partits d'excloure l'esquerra abertzale (HB) de les institucions. El moment més significatiu d'aquesta tensió es va evidenciar durant l'etapa de l'Alcalde Gorordo 1987-1990 (Gorordo, 1993), moment en què es produeix una aliança PNB-PSE a nivell d'Euskadi per excloure HB de les institucions, davant de la qual el PNB de l'Ajuntament de Bilbao s'oposà. Al final, tal i com s'ha comentat, en contra dels postulats del PNB a nivell d'Euskadi, es va idear un mecanisme a l'Ajuntament de Bilbao en el qual es van delegar competències a regidors de les diferents forces polítiques representades al consistori (inclosa HB).

Així mateix, l'etapa dels 80 també vindrà marcada, tal com s'evidencia novament en l'etapa de Gorordo, per les reiterades demandes de l'alcalde demanant ajuda d'altres institucions i reclamant que es pal·liï el dèficit d'inversió a Bilbao. Aquesta tensió amb la resta d'institucions i amb el propi PNB serà un dels arguments exposats per Gorordo per justificar la seva renúncia com a alcalde el 1990.

### ***Fragmentació de la visió metropolitana***

La recuperació democràtica va significar un augment de la rellevància de la visió municipal per sobre de la visió metropolitana, tot i que els problemes que patia Bilbao

eren compartits pels municipis del seu voltant. En aquest sentit veiem com el 1981 es dissol la Corporació Administrativa del Gran Bilbao (creada el 1946). Alguns autors destaquen que aquesta Corporació, rebutjada per franquista i obsoleta, potser podia haver estat l'embrió d'un govern metropolità (González, 2003). Aquesta fragmentació de la visió metropolitana només es veurà parcialment pal·liada per la creació de la Zona d'Urgent Reindustrialització del Nervión en 1985 (Cobanera, 2002).

### ***Inici de la planificació urbana***

La dècada dels 80 serà el moment en el qual l'Ajuntament donarà un primer pas clau per impulsar la transformació de Bilbao liderant el 1985 la posada en marxa de la redacció del Pla General d'Ordenació Urbana, encara que no serà fins a 1989 quan es presenti un primer avanç. Aquest pla serà clau per impulsar l'estratègia de regeneració urbana de Bilbao.

### **Dificultat de construcció de relat i inestabilitat en el lideratge municipal**

Finalment cal destacar que aquesta etapa es va caracteritzar per una inestabilitat en el lideratge municipal que va anar acompanyada d'una falta de relat compartit de cap a on avançar per superar la situació de crisi a Bilbao. Les primeres eleccions van provocar que molts dels líders de la lluita antifranquista donessin el salt a la política institucional (Iglesias, Martí-Costa, Subirats i Tomàs, 2011), però factors com la difícil situació política a Euskadi i la pròpia situació de crisi que afectava Bilbao van fer que durant la dècada dels 80 el model de govern de Bilbao no es sustentés en una visió socialment compartida de la ciutat que es pretenia projectar. Aquesta manca de relat de ciutat també s'associa a la inestabilitat que hi va haver al capdavant de l'Alcaldia (amb quatre alcaldes en tres mandats) i un gran endeutament de l'Ajuntament que l'incapacitava per ser vist com un actor capaç d'impulsar projectes de transformació urbana.

### **Estabilitat del govern municipal**

Tot i la complexitat del mapa polític de Bilbao, aquesta etapa es caracteritza per una major estabilitat al capdavant del Govern Municipal. Mentre que durant el període 79-90 van ocupar l'Alcaldia 4 persones diferents i, fins i tot, es va produir una dimissió (Gorordo el 1990), en el període 1991-1999 Bilbao tindrà un únic alcalde (Josu Ortuondo). Aquest fet donarà a l'Ajuntament una major estabilitat a l'hora de plantejar el seu projecte de govern i posicionar-se dins dels mapa de governabilitat de Bilbao.

### **Modernització de la maquinària de l'Ajuntament**

La dècada dels 90 es caracteritzarà també per la inversió en Tecnologies de la Informació i Comunicació (TIC) i per una racionalització de les activitats i de l'organització de les diferents àrees de govern. És un moment de preocupació per la millora de l'eficiència en la intervenció municipal.

### **Planificació territorial urbana a Bilbao**

A partir de mitjans dels 80, després d'una etapa d'inactivitat en aquest àmbit, l'Ajuntament decideix iniciar els treballs per a la redacció d'un Pla General d'Ordenació Urbana. Aquests treballs van conduir a la presentació el 1989 d'un document que marcarà la regeneració urbana com un dels elements centrals per a la revitalització de Bilbao. Particularment el pla identificava 4 grans àrees d'oportunitat (Abandoibarra, Zorrozaure, Ametzola / Eskurte i Miribilla i el Morro) per al desenvolupament de la Ciutat. L'impuls de la planificació territorial urbana serà un element que reforçarà el posicionament municipal en una etapa en la qual es produiran múltiples iniciatives extraurbanes.



## **Planificació, coordinació i lideratge públic entre diferents actors en l'Àrea de Metropolitana de Bilbao**

La planificació urbana de Bilbao coincidirà amb l'impuls d'una reflexió sobre l'ordenació urbana a nivell metropolità. En aquest cas, seran el Govern Basc i la Diputació Foral de Bizkaia els que iniciaran els treballs que donaran lloc a la presentació l'any 1992 del Pla Territorial Parcial del Bilbao Metropolità, sota el nom "Bilbao Metropolitano. La Propuesta "(Rodríguez et al, 2001, p 167, Leira i Quero, 1992). Entre les propostes del document destacarà la transformació de la Ria, que es durà a terme amb una combinació d'inversió pública, finançament europeu i la venda de sòls reurbanitzats.

A més de la planificació urbana, durant aquest període també es realitza una reflexió estratègica a llarg termini sobre el posicionament de l'àrea metropolitana de Bilbao en el conjunt d'Euskadi. En aquest cas, també van ser el Govern Basc i la Diputació Foral de Bizkaia els que van donar l'impuls per l'elaboració del "Pla Estratègic per a la Revitalització del Bilbao Metropolità" (1991). Aquest Pla es basa en la idea de desenvolupar accions de forma consensuada i coordinada per part d'un entramat d'institucions públiques i privades (Martínez, 1995; Esteban, 2000).

Finalment, a part d'aquest conjunt de plans centrals en la transformació de Bilbao i la seva Àrea Metropolitana, destaquen tot un seguit d'iniciatives públiques que evidencien el lideratge públic d'aquesta etapa a l'hora d'assentar les bases de la transformació de Bilbao. En aquest sentit tenim iniciatives com ara:

- L'Acord Interinstitucional entre Administració central i autonòmica de 1989.
- L'Estratègia d'Actuació Concertada del Ministeri d'Obres Públiques i Transports (1990).
- La Llei d'ordenació territorial del País Basc (1990).
- El Pla interinstitucional de infraestructures i revitalització d'àrees desfavorides (Pla Euskadi, 1996-2000).
- El Pla Territorial Sectorial d'Ordenació de Marges de Rius i Rierols de la Comunitat Autònoma del País Basc (1998).
- L'Agenda 21 Local (1998).

## **Introducció de reformes en línia amb la NGP**

La dècada dels 90 és també una etapa d'introducció de reformes pròpies de la NGP, i en particular de creació d'empreses i organismes autònoms (Rodríguez, Martínez i Guenega, 2001). Entre les diferents empreses i organismes creats destaquen pel seu impacte en la transformació de Bilbao:

- **Bilbao Ria 2000:** És una societat anònima de capital públic i amb participació de diferents nivells d'administració, creada l'any 1992 amb l'objectiu d'implementar les actuacions de transformació de l'àrea metropolitana de Bilbao. Aquesta societat neix amb capacitat de planificació i execució de projectes i suposa la creació d'un organisme que actua fora de les estructures públiques tradicionals. Mitjançant aquesta estructura es pretenia donar coherència a un conjunt de capacitats d'intervenció que es trobaven disperses (per exemple la planificació urbana a nivell local, la capacitat fiscal a nivell de foral i la propietat del sòl a nivell estatal). Com a contrapartida un dels elements qüestionats ha estat el fet que, com Bilbao Ria 2000 neix amb la voluntat d'assentar la seva viabilitat financera i d'autofinançament, es deixessin en un segon pla les àrees on la rendibilitat no estava garantida (Rodríguez et al, 2001).
- **Lan Ekintza i Surbisa:** Durant aquesta etapa, a diferència de les importants inversions en transformació urbana, les actuacions orientades a pal·liar els efectes socials de la crisi van tenir menys protagonisme. No obstant això, dues de les actuacions més rellevants en aquest àmbit van ser iniciades per l'Ajuntament de Bilbao i adoptar criteris propis de la NGP. En aquest sentit es van crear dues agències: Surbisa i Lan Ekintza. La primera s'havia creat el 1985 amb l'objectiu de gestionar la rehabilitació del Casco Viejo de Bilbao i va ampliar l'any 94 el seu àmbit d'actuació a Bilbao la Vieja, San Francisco i Zabala. La segona neix amb l'objectiu de promoure l'ocupació a Bilbao.

### **Extensió de la participació amb funció consultiva**

El final dels 80 i els 90 es caracteritzen per la introducció de mecanismes i instruments de participació ciutadana que configuraran un model fonamentalment consultiu. Algunes de les mesures introduïdes són:

- El 1989 el Ple Municipal va aprovar el Reglament d'organització dels Districtes i els seus canals de participació, configurant dues comissions sectorials: una sobre urbanisme, obres i serveis i una altra sociocultural. En aquestes comissions la capacitat decisiva continuarà estant en mans de les forces polítiques amb representació al consistori.
- S'inicia la creació dels consells sectorials que comptaran amb la participació d'entitats i experts i que tindran una funció consultiva.
- El 1995 es crea la Taula de Rehabilitació de Bilbao La Vella, Sant Francisco i Zabala (que arriba fins a l'actualitat i té per objectiu promoure actuacions en una de les àrees degradades de la Ciutat).

Aquest model de participació consultiu, característic de moltes ciutats espanyoles durant aquesta època, serà qüestionat des d'alguns sectors per donar a la ciutadania una involucració limitada durant el procés de regeneració urbana. En aquest sentit s'ha considerat que el procés de regeneració urbana va tenir una implicació ciutadana parcial i que bàsicament va comptar amb una xarxa d'actors restringida formada per polítics de l'Ajuntament, la Diputació Foral, el Govern Basc, el Govern central i amb una sèrie d'intel·lectuals i urbanistes de prestigi que es van agrupar al voltant de l'Associació Bilbao Metròpoli 30.

### **Generació d'un relat per part d'una xarxa d'actors acotada (parcialment qüestionat)**

La dècada dels 90 és clau pel que fa al sorgiment d'un relat que acompanya el procés de transformació urbana de Bilbao. Els pilars d'aquest relat es basaran en: el reconeixement de la situació d'urgència de Bilbao i la seva àrea metropolitana, l'oportunitat d'impulsar una reconversió a través d'actuacions de regeneració urbana i la generació del discurs per part d'una xarxa acotada d'actors.

Una de les peces clau en l'elaboració d'aquest discurs va ser l'associació Bilbao Metròpoli 30 (creada l'any 1991) en la qual participaran representants dels diferents nivells de govern, del sector privat i personalitats de prestigi (BM-30,2001). L'Associació, que entre altres funcions realitzarà estudis i debats, tindrà un important pes específic en la generació d'un relat basat en la idea de la col·laboració public-privada en un procés de regeneració urbana que haurà de servir per transformar la ciutat, superar la situació de declivi i reconvertir espais degradats en noves àrees generadores de dinamisme (González, 2006, p 843; Martínez, 1993). Aquesta associació és la que impulsa en gran part una nova imatge de marca de Bilbao com a ciutat moderna i oberta (Rodríguez, 2002).

Aquest relat s'estendrà i anirà generant un consens que, tot i que serà ampli, també serà qüestionat per part d'alguns sectors. Aquest qüestionament es derivarà del caràcter tancat de la xarxa que tindrà protagonisme en l'elaboració del nou discurs. A més, també sorgirà una certa contestació pel que fa a la plasmació d'aquest relat en algunes operacions urbanístiques, per exemple a l'àrea d'Abandoibarra on el projecte inicial es va veure modificat a causa de diverses pressions. En aquest cas les associacions de comerciants es van queixar davant la creació d'un centre comercial a la zona i les de veïns van reclamar més àrees lliures. A més, davant el risc que a curt termini l'oferta d'oficines no fos ocupada es va rebaixar el plantejament estratègic de convertir Abandoibarra en un centre terciari direccional a escala regional.

### **Lideratge públic creixent de l'Alcalde i l'Ajuntament**

Aquesta és una etapa caracteritzada per un lideratge creixent de la figura de l'Alcalde: veiem com Iñaki Azkuna anirà consolidant un perfil de líder carismàtic i serà identificat amb el relat de transformació de la Ciutat. Aquest fet anirà acompanyat d'un creixent suport electoral. Així, veiem com passa d'una situació en minoria en el primer mandat (1999-2003) en el qual no va poder aprovar ni un sol pressupost, a una majoria absoluta en el mandat 2011-2015. Aquest lideratge, a part de factors com el propi perfil de l'alcalde i la situació política d'Euskadi i Bilbao, vindrà ajudat per la millora progressiva de la situació econòmica de l'Ajuntament:

El lideratge assumit per part de l'Alcalde el portarà fins i tot a qüestionar a altres administracions en projectes clau. Un dels exemples més clars el veiem en el fet que l'alcalde qüestionés a la Diputació el 2003 com a conseqüència de la sortida d'aquesta administració del projecte de construcció de la Torre Iberdrola a Abandoibarra, mentre que l'Ajuntament va decidir mantenir<sup>51</sup>.

### **Enfortiment intern de l'equip de govern a través de l'entorn d'Alcaldia**

Al llarg d'aquesta etapa l'equip de govern mantindrà les bases de l'estructura organitzativa heretada d'etapes anteriors, però introduirà mesures orientades a consolidar el seu posicionament jeràrquic. Aquestes mesures passaran en gran part per l'enfortiment de l'entorn d'Alcaldia que es convertirà l'espai clau on es definiran les prioritats i el relat de govern: és l'entorn d'Alcaldia el que assumirà el protagonisme en la confecció de les prioritats del Govern a través d'una evolució del Pla de Govern, la concreció del Pressupost Municipal i la comunicació externa.

En aquest sentit veiem com el període s'inicia en una situació en la qual no existia un Pla de Govern com a tal (document públic). Davant d'aquest punt de partida l'equip de govern en el mandat 2004-2007 transforma l'Acord de Govern en bases del Pla de Govern i, des de l'entorn d'Alcaldia, es fixen una prioritats a les diferents àrees i es

---

<sup>51</sup> [http://elpais.com/diario/2003/07/25/paisvasco/1059162002\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/07/25/paisvasco/1059162002_850215.html)

comença a treballar en la lògica de pressupost per objectius. A continuació, en el mandat 2007-2011, des de l'entorn d'Alcaldia es passa a definir unes bases del Pla de Govern que seran concretades per les diferents Àrees assignant un pressupost mínim i uns indicadors de seguiment. Aquesta lògica s'ha mantingut en el mandat 2011-2015, en el qual s'ha pensat publicar en obert el Pla de Govern i, en un entorn de crisi, s'ha sol·licitat a totes les àrees un document mínim de justificació dels seus programes.

### **Modernització de la maquinària municipal**

En aquest tercer període continua la inversió en modernització tecnològica de la maquinària municipal introduint, per exemple, diferents eines per a la gestió informatitzada. Concretament, l'any 2007 s'inicia la implantació d'un sistema de gestió electrònica (finalista als premis d'Innovació SAP 2008) i s'introdueix una aplicació (Taldeka) orientada a afavorir el treball entre àrees i canalitzar les queixes ciutadanes. Així mateix, es fomenta la transversalitat en la gestió interna mitjançant la creació de comissions i equips interdepartamentals.

Externament s'incrementa la cartera de serveis i tràmits accessibles a través de canals on-line i s'implantanten sistemes de gestió basats en la qualitat. En aquest sentit, a partir de 2008 es creen Cartes de Servei certificades per una auditoria externa que afectaran a diferents àmbits (Xarxa de Biblioteques, l'OMIC, el Gabinet de Premsa, l'Àrea d'Euskera, el SAD, les Emergències municipals, ... ). A més, Bilbao s'adhereix a la Xarxa d'Autoritats Locals per a la Societat de la Informació i impulsa a partir del 2007 l'elaboració d'una Agenda Digital Local amb la idea de desenvolupar tràmits on-line i fomentar l'e-participació. Dues de les fites més clares en l'àmbit tecnològic són el canvi en el web municipal el 2006 (amb tràmits on-line, 2006 canvi en el web municipal (tràmits on line, més transparència en la informació sobre contractació, ...) i l'aprovació l'any 2010 de la ordenança d'e-administració.

Així mateix, amb la Llei de Modernització aprovada pel Govern Central l'any 2000 apareix la figura del director general, posició per a la qual no serà necessari ser funcionari i donarà peu a un major pes del criteri de confiança en la selecció d'aquests càrrecs directius.

## **Bilbao: transparència municipal**

De forma estretament vinculada a la modernització municipal l'Ajuntament avançarà en l'impuls de mesures per aconseguir una major transparència municipal. El 2007 s'elabora un protocol de funcionament i bon govern que significa una primera declaració d'intencions. A més, l'Ajuntament crea un portal específic sobre transparència en el qual facilita la informació sobre els indicadors de transparència sol·licitats per l'organització Transparència Internacional, la qual atorgarà a Bilbao en diverses ocasions el reconeixement com l'Ajuntament més transparent de l'Estat. En el mandat 2011-2015 la transparència passa a estar en el primer Eix del Pla de Govern.

## **Planificació estratègica amb implicació d'una xarxa acotada d'actors**

Aquesta és una etapa de gran activitat en l'elaboració de múltiples plans amb una visió que més enllà del propi municipi i que tindran la implicació de diverses institucions: Pla territorial sectorial de la xarxa ferroviària (2001), Pla territorial sectorial de l'Energia Eòlica (2002), Pla territorial sectorial de creació pública de sòl per a activitats (2004), Pla territorial de zones humides (2004), Pla territorial parcial de l'àrea funcional del Bilbao Metropolità (2006), ...

Així mateix, tindrem plans sectorials basats en la lògica de la concertació de diferents actors públics i privats: Pla d'Igualtat, Pla Local de Drogodependències, Pla Director del Turisme de Negocis, Pla Jove, Agenda Local 21 o Mapa de la Ciutat Prohibida. Però entre aquests plans destacarà novament el document elaborat per Bilbao Metròpoli 30: "Bilbao 2010: l'estratègia". Aquest Pla tindrà un paper central en l'assentament del relat i la visió de Bilbao en aquesta etapa i es basarà novament en la idea de la concertació entre una xarxa d'actors restringida.

## **Extensió dels òrgans de participació ciutadana, amb predomini de la funció consultiva**

En aquesta etapa veiem com continuem amb una lògica de participació ciutadana basada en òrgans consultius, tant territorials com sectorials (que experimenten un gran creixement). A aquests espais se li sumarà el Consell Cívic creat el 2010, format

per representants de diferents sectors socials, culturals, polítics i econòmics de la ciutat i amb una funció consultiva (no decisòria) sobre temes proposats per l'equip de Govern.

A aquesta estructura de participació se li sumaran diversos processos participatius ad hoc nous (Plans especials en Barris, Mapa de la Ciutat Prohibida, Projecte Cors de Barri, Pla General d'Ordenació Urbana,...) que, encara que continuaran mantenint la capacitat decisòria dins de l'Ajuntament, serviran per implicar la ciutadania en projectes concrets des d'una lògica deliberativa.

Finalment destaca la introducció recentment d'un instrument, l'Auzokide Plana, que sembla apuntar a una evolució del model participatiu atorgant una major capacitat decisòria als processos participatius. Concretament veiem com mitjançant l'Auzokide Plana els veïns i veïnes, conjuntament amb els grups municipals, poden elaborar propostes i discuteixen els avantatges i inconvenients de les inversions relacionades amb l'espai públic a nivell de districte. A partir d'aquesta reflexió es proposen les inversions que es creuen necessàries, l'Àrea d'Obres i Serveis realitza la valoració econòmica dels projectes presentats i, finalment, els veïns prioritzen quins projectes es realitzaran en els seus Districtes cada any. L'assignació del Auzokide Plana ha estat de 48 milions d'euros per al període 2012-2015<sup>52</sup>.

### **Evolució del relat de ciutat a través d'una xarxa restringida d'actors i capitalitzat per la figura de l'Alcalde**

Aquesta nova etapa serà objecte d'una actualització del relat urbà que serà elaborada per la mateixa xarxa restringida d'actors que en l'etapa anterior. En aquest cas l'associació Bilbao Metròpoli-30, a l'abril 2001, va presentar el document "Bilbao 2010 L'Estratègia", el qual estava orientat a establir els fonaments d'una nova etapa de revitalització. Per tant, veiem com l'associació Bilbao Metròpoli-30 continua liderant la nova narrativa sobre la Ciutat, projectant-la com un dels nuclis del Sistema Europeu de Ciutats. En aquest període, per tant, es planteja com a objectiu rendibilitzar els èxits de

---

<sup>52</sup>[https://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279115997481&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPag e%2FBIO\\_Listado](https://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279115997481&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPag e%2FBIO_Listado)



l'etapa anterior (urbanístics, ambientals, ...) i es pretén convertir Bilbao en una ciutat global.

Com a novetat en aquesta etapa veurem com el discurs de ciutat és canalitzat al voltant de la figura d'un alcalde carismàtic, Iñaki Azkuna, que serà clau per situar l'Ajuntament de Bilbao com una peça clau en la xarxa d'actors que intervenen en les dinàmiques de governança de Bilbao. Iñaki Azkuna es convertirà en el principal portaveu del model de transformació de Bilbao, tal com es va exemplificar en la seva intervenció a l'Expo de Xangai de 2010 o amb la recepció del premi al millor alcalde del món l'any atorgat per "The City Mayors Foundation.

La defunció de l'Alcalde l'any 2014 obre incògnites sobre la possibilitat de continuar amb el relat de ciutat i el lideratge exercit per l'Ajuntament. Aquestes incògnites també vénen marcades per un cert ressorgiment del moviment veïnal que ha posat en qüestió algunes actuacions recents molt vinculades al model d'intervenció de Bilbao (com el projecte de transformació de Zorrozaure) o les pròpies dinàmiques d'interacció de l'Ajuntament amb el seu entorn (per exemple, l'aprovació del Consell Cívic de Bilbao al maig de 2009 va suscitar polèmica per deixar fora a les associacions veïnals).

## ANNEX 6: Resultats electorals en Bilbao 1979-2011

### RESULTATS ELECTORALS ELECCIONS MUNICIPALS A BILBAO 1979-2011

	1979		1983		1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%
Votants	194.829	59,38	186.818	62,86	191.378	63,99	167.244	53,61	191.778	61,14	131.517	60,67	124.940	68,32	170.083	57,04	169.960	61,14
Abstenció		40,62		37,14		36,01		46,39		38,86		39,33		31,68		42,96		38,86
PNV+EA	-		-		-		-		-		58.772	45%	82.176	66%	-		-	
PNV	75.791	39%	67.211	36%	53.157	28%	57.639	34%	50.598	26%	-		-		64.881	38%	74.302	44%
EA	-		-		20.539	11%	10.370	6%	7.535	4%	-		-		4.246	2%	-	
PSE-(EE)	26.888	14%	51.108	27%	39.078	20%	34.849	21%	27.381	14%	31.183	24%	37.206	30%	34.687	20%	22.680	13%
PP( AP)	-		26.529	14%	16.564	9%	23.436	14%	40.457	21%	47.299	36%	51.449	41%	35.278	21%	29.046	17%
ARALAR	-		-		-		-		-		-		-		-		3.220	2%
BILDU	-		-		-		-		-		-		-		-		23.933	14%
EB	-		-		1.347	1%	2.864	2%	14.031	7%	9.980	8%	20.308	16%	-		5.704	3%
UPD	-		-		-			0%	-			0%	-		-		1.818	1%
HB, EH, ANV	33.315	17%	18.483	10%	28.199	15%	20.180	12%	15.451	8%	23.740	18%	-		-		-	
EB + ARALAR	-		-		-		-		-		-		-		12.564	7%	-	
Altres+blancs	57.084	29%	21.434	11%	30.808	16%	16.668	10%	35.212	18%	18.066	14%	4.959	4%	5.702	3%	7.712	5%
Nuls	1.751	1%	2.053	1%	1.686	1%	1.238	1%	1.113	1%	1.249	1%	11.018	9%	12.725	7%	1.545	1%
Alcalde	Jon Castañares		José Luis Robles		José Maria Gorordo Jesús Marí		Josu Ortuondo		Josu Ortuondo		Iñaki Azkuna		Iñaki Azkuna		Iñaki Azkuna		Iñaki Azkuna	

1 EE es va presentar amb candidatura pròpia fins 1991 i està inclòs en Altres.

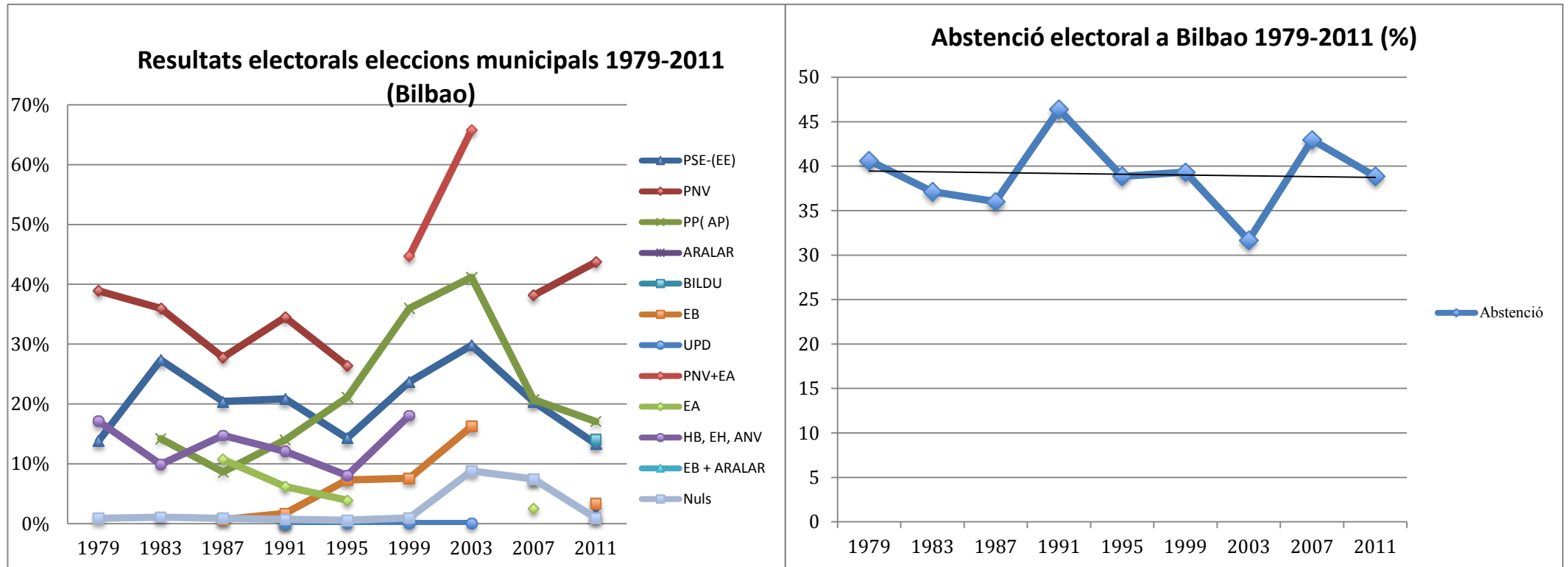
2 A 2011 EA se presenta integrada en la coalició BILDU.

3 A 2003 la candidatura AUB de l'esquerra abertzale va ser il · legalitzada i els seus vots van ser nuls. El mateix va passar el 2007 amb la candidatura d'ANB.

4 A 2009 la candidatura D3M de l'esquerra abertzale va ser il · legalitzada i els seus vots van ser nuls.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del portal IREKIA del Govern Basc

## RESULTATS ELECTORALS ELECCIONS MUNICIPALS A BILBAO 1979-2011



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del portal IREKIA del Govern Basc

**DISTRIBUCIÓ DE REGIDORS A L'AJUNTAMENT DE BILBAO 1979-2011**

	<b>1979</b>	<b>1983</b>	<b>1987</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
TOTAL	29	29	29	29	29	29	29	29	29
EAJ-PNV / EA	-	-	-	-	-	9	13	-	-
EAJ-PNV	13	11	9	11	9	-	-	13	15
EA	0	0	3	2	0	-	-	0	0
PSE-PSOE	4	9	7	6	-	-	-	-	-
EE	1	2	3	2	-	-	-	-	-
PSE-EE/PSOE	-	-	-	-	4	5	5	7	4
PP	-	-	-	4	7	8	8	7	6
AP-PDP-UL	-	4	-	-	-	-	-	-	-
UCD	5	-	-	-	-	-	-	-	-
FAP	-	-	2	-	-	-	-	-	-
EB-B	-	-	0	0	2	1	3	-	0
EB / ARALAR	-	-	-	-	-	-	-	2	-
BILDU	-	-	-	-	-	-	-	-	4
EH	-	-	-	-	-	4	-	-	-
HB	6	3	5	4	2	-	-	-	-
ICV- EHE/GORORDO	-	-	-	-	5	2	-	-	-

## Annex 7: Continuitat i canvi en el rol dels governs: de l'Administració Pública Tradicional al Public Value Management

El present annex mostra com els diferents paradigmes de gestió pública porten implícit un determinat equilibri de les tres dimensions que han servit per configurar el model analític del rol dels equips de govern locals (vertical, horitzontal i discursiva). Concretament, es fa un breu repàs dels posicionaments en aquesta matèria de l'Administració Pública Tradicional (APT), la Nova Gestió Pública (NGP), així com d'aproximacions més recents que es poden ubicar sota el Nou Servei Públic (NSP) i les aportacions vinculades al concepte de creació de valor públic (Public Value Management-PVM- i Network Community Governance –NCG-). La selecció d'aquest paradigmes entre els múltiples existents es degut a la rellevància que han tingut en la literatura acadèmica sobre gestió pública i a que exemplifiquen com els paradigmes de gestió pública no són neutres, sinó que poden conduir cap a l'assumpció de rols diferents per part dels equips de govern:

- **Administració Pública Tradicional (APT):** inspirada en els principis de Wilson (1887), Weber (1922) i Goodnow (1990), i fortament influenciada pel *scientific management* de Taylor (1911), un dels trets definitoris d'aquest paradigma és la seva aproximació al sistema de govern des de la lògica vertical, en la qual prima clarament, com a mínim a nivell normatiu, l'autoritat dels polítics en el marc d'una clara especialització de funcions. El sistema de govern a l'APT es concep com una cadena de delegacions principal-agent: dels votants als representants electes i membres del govern, i dels membres del govern als empleats públics. Entre polítics (principals) i administradors i la resta d'empleats públics (agents) s'estableixen relacions estàtiques top-down, en les quals els primers s'encarreguen d'elaborar les polítiques i els segons de la seva estricta implementació i de retre compte als seus responsables polítics. Aquest fet provoca que sota l'APT es perfilin unes línies clares de comandament que ubiquen en la cúspide de la jerarquia als polítics electes. Ells són els que tenen la potestat de donar la direcció a seguir a partir de les preferències polítiques, mentre que els administradors són buròcrates responsables de traduir l'elecció de valors en resultats concrets a partir de criteris tècnics (Aberdach i al, 1981).

La dimensió horitzontal, és a dir, la dimensió relacional del Govern, es troba per oposició més limitada. Les burocràcies són sistemes tancats que redueixen la implicació ciutadana. La raó de ser d'aquest fet és la de garantir el correcte desenvolupament dels protocols d'actuació basats en la racionalitat i l'eficàcia tècnica; així com reduir possibles tractes de favor i distorsions en els mecanismes de funcionament interns. Els programes són implementats seguint una lògica top-down, limitant la discrecionalitat al màxim i minimitzant el paper dels buròcrates en el sistema de governança.

Aquest model enllaça amb una concepció clàssica del funcionament de les estructures de govern democràtiques. Des de la lògica de l'APT governar és responsabilitat del Govern, el qual té com a focus la provisió directa de serveis. Tal i com afirma Wilson (1898) sense el Govern "*society would be hardly more than a mere abstraction*" o que el Govern "*is the indispensable organ of society*". És per aquest motiu que en els sistemes democràtics es creen estructures estàtiques i burocràtiques de governança anomenades Govern, encapçalades per uns polítics que representen les preferències dels votants. La democràcia, concebuda com la selecció periòdica de representants, dóna els objectius i la burocràcia aporta l'eficiència tècnica requerida per a la seva implementació. La participació popular en el govern, es concentra en les eleccions i la implicació en les organitzacions tradicionals (partits, organitzacions sindicals i patronals,...). Així doncs, tot i que no entra en detall en la dimensió de la dimensió discursiva, de l'APT es desprèn que el projecte polític és quelcom que defineix fonamentalment el Govern en base a la seva legitimitat i que projecta cap al conjunt de la societat.

- **La Nova Gestió Pública (NGP):** L'onada de reformes impulsada sota la NGP va prioritzar l'eficiència tècnica com a objectiu dels organismes públics per sobre de la promoció dels processos democràtics i la promoció de valors socials. Les reformes dels 90s van introduir un nou perfil de gestor, que va ser proposat en oposició tant al perfil polític com al perfil burocràtic. La NGP concep als gestors públics com a *managers* amb fortes competències directives, una gran capacitat per determinar objectius basats en la voluntat de fer aflorar les

preferències individuals dels ciutadans (clients), i el mandat d'aconseguir prestar el serveis públics amb la màxima eficiència (Pollit, 1990; Osborne i Gaebler, 1992).

Pel que respecta a les seves implicacions pel que fa al rol de l'equip de govern, tal i com afirma Colebatch (2009), la NGP per una banda és una extensió del model anterior pel que respecta a la lògica vertical, en la mesura que es concep que els líders autoritzats determinen uns objectius i els gestors públics els porten a terme. Els polítics i administradors són vistos com a actors amb funcions separades, on els primers juguen una funció estratègica i decideixen sobre les polítiques genèriques. Els segons se suposa que han de perseguir els objectius de forma eficient i efectiva.

No obstant, d'altra banda, la NGP trenca en part amb la subordinació de la gestió a la política, ja que confereix més autonomia i marge d'iniciativa als mànagers públics. Tal i com mostra Hughes (1994) *"instead of merely following instructions, a public manager focuses on achieving results and taking responsibility for doing so"*. Va ser la retòrica impulsada pel *reinventing government* d'Osborne i Gaebler (1992) la que va posar en primera línia una agenda de reformes plantejada amb aquesta lògica: tot i que es continua mantenint la lògica vertical basada en la presa de decisions i l'establiment d'objectius per part dels polítics, es deixa un ampli marge de maniobra als *managers* per determinar com s'assoleixen aquests objectius. En paraules de Denhardt i Denhardt (2000), *"the shift from rowing to steering not only may have left administrators in charge of the boat-choosing its goals and directions-it may have given them more power to do so"*. Així doncs, sota un esquema tradicional el focus passa dels polítics als gestors, els quals s'acaben convertint en l'eix central per sobre del factor polític i del factor burocràtic/administratiu.

Des de la NGP es concep que els individus es guien fonamentalment pel seu propi interès, fet que posa el focus en com induir-los a cooperar. La forma preferida per fer-ho és recolzant-se en mecanismes de mercat com són, per exemple, els contractes amb diferents proveïdors per a la prestació de serveis. Aquests proveïdors poden estar en les organitzacions públiques, empreses

privades o organitzacions no governamentals. Així mateix, la NGP reconeix que els *managers* interactuen en un món de relacions amb organitzacions externes. Tots aquests fets impliquen un major reconeixement de la dimensió horitzontal. No obstant, amb aquest reconeixement no es posa l'èmfasi en la idea de la construcció de projectes basats en valors compartits, sinó en la gestió d'unes relacions basades en el pragmatisme i, tal i com s'ha dit, sempre que sigui possible sota la lògica de mecanismes de mercat.

Tot i que aquesta agenda de reformes no entra en el detall de la dimensió discursiva, es poden extreure algunes conclusions sobre quina és la seva aproximació. Governar s'identifica amb la provisió de serveis mitjançant la producció d'uns *outputs* identificables per part dels *managers*. Es continua, doncs, posant el focus en governar com a activitat oficial i com a procés que condueix cap a uns resultats concrets. Per fer-ho, la NGP defensa una estructura institucional més assimilable al funcionament del mercat, fet que condueix cap a un sistema en el qual els càrrecs electes veuen reduïda la seva capacitat per donar directrius enlloc d'incrementar-la. Per aquest motiu, el sistema democràtic queda limitat ja que es considera que el rol del Govern és el de d'establir una direcció política genèrica i crear estructures que emulin el funcionament del mercat.

La NGP enlloc de parlar de la construcció social dels problemes i l'abordatge de projectes polítics col·lectius, considera que el mercat és el millor sistema per tal de canalitzar i fer aflorar les preferències individuals dels ciutadans mitjançant la interacció entre l'oferta i la demanda (Hood, 1995; Barzelay, 1992). Una de les crítiques a aquesta visió pot ser precisament que, a la balança entre democràcia i burocràcia, prima la segona ja que els gestors públics tenen una gran capacitat per autodefinir els seus objectius, els polítics un rol més limitat i els ciutadans són vistos merament com a consumidors de serveis (Kettl 1993; Blaug i al. 2006) .

- **El Nou Servei Públic (NSP):** Com a contrapartida a l'agenda de reformes proposada per la NGP, els impulsors de l'anomenat *New Public Service* valoren la importància de mantenir la legitimitat de sector públic mitjançant el reforç



del procés democràtic i la creació d'agendes compartides amb la ciutadania. Tal i com mostren Denhardt i Denhardt (2000 i 2007) el NSP, dins de la diversitat de corrents que l'integren té una sèrie de fonaments conceptuals en comú, d'entre els quals els més recents són les teories de la ciutadania democràtica, els models de comunitat i societat civil i l'humanisme de les organitzacions i la teoria del discurs. Aquests pilars fan que les dimensions de horitzontal i discursiva prenguin una dimensió cabdal.

Les teories de la ciutadania democràtica clamen per una ciutadania revitalitzada, activa i més implicada en el procés polític (Sandel, 1996; Mansbridge, 1992). Sandel, per exemple, ofereix una visió de la ciutadania en la qual els individus estan més implicats en la governança. Els ciutadans miren més enllà del propi interès i pensen en termes d'interès públic. Per aquest motiu és necessari que els ciutadans tinguin un coneixement dels assumptes públics, un sentiment de pertinença i un concepte de la globalitat de la realitat política. King i Stivers (1998) afirmen que els gestors públics han de veure als ciutadans com a ciutadans (no només com a votants o clients), compartint autoritat i confiant en l'eficàcia de la col·laboració.

Els models de comunitat i societat civil mostren una preocupació perquè el concepte de ciutadania i societat civil s'ha deteriorat i és necessari un renovat sentit de comunitat (Etzioni, 1995; Selznick, 1992; Putman 1995). Des d'aquest àmbit s'afirma que el rol del Govern, especialment el govern local, és també el d'ajudar a crear comunitat. És important crear institucions mediadores que donin focus als desitjos i els interessos dels ciutadans, i que també els preparin per participar millor en el sistema polític.

Finalment, des de l'humanisme de les organitzacions i la teoria del discurs es parteix d'una crítica als enfocaments tradicionals vers les organitzacions socials i es busquen alternatives en el camp de la gestió i l'organització des de punts de vista com els de la teoria interpretativa (Harmon, 1981) o el postmodernisme (Miller i Fox, 1997). Aquestes aproximacions, tot i la seva diversitat, veuen les organitzacions públiques menys dominades per aspectes com l'autoritat o el control i més atentes a les necessitats dels empleats i d'aquells que estan fora.

Malgrat les diferències semblen tenir un punt en comú en veure la governança basada en el diàleg entre parts. Per tant, el diàleg és un requisit per a revitalitzar les organitzacions públiques i restaurar el sentit de legitimitat.

En definitiva el NSP mostra dos trets cabdals pel que respecta al rol del govern si es tenen en compte les dimensions d'anàlisi utilitzades en aquesta tesi: en primer lloc, estem en un pas clar de la dimensió vertical a la dimensió horitzontal. Però a diferència del que es pot desprendre de la NGP, el NSP no basa les relacions en el pragmatisme i el mercat, sinó en la construcció de projectes compartits a nivell social i la implicació cívica de la ciutadania en el procés polític. És aquest fet el que posa de manifest el segon element central, i és que situa la política i, per tant, la necessitat de treballar la dimensió discursiva, en el centre del propi paradigma. A diferència de l'APT i la NGP, en les quals l'aproximació a aquesta dimensió era la suposició que a l'inici del procés hi han uns inputs polítics més o menys definits sobre els quals l'administració treballarà, en el NSP aquesta dimensió pren una lògica més dinàmica i juga un paper primordial en tot el procés. A més, aquesta vessant política no s'aborda des d'una lògica top-down d'imposició des del govern, sinó des d'una lògica col·laborativa.

Per tant, en el NSP la definició d'objectius ja no segueix una lògica estàtica vertical, sinó que s'estableix un model més dinàmic entre les organitzacions públiques, els líders polítics i la comunitat. En aquesta corrent, els gestors com a experts en les estructures administratives i amb una posició que, per proximitat, els permet ser més sensibles a les necessitats locals, són vistos com actors que tenen un major nivell de reciprocitat i complexitat en les seves relacions amb l'estructura política.

Es posa doncs en primera línia la rellevància del procés democràtic i la política establint una relació més dinàmica entre polítics, gestors públics i el seu entorn. És aquesta relació dinàmica la que pot comportar una major capacitat d'adaptació als ràpids canvis en l'entorn, així com d'interacció amb les múltiples estructures de governança i aliances que caracteritzen les democràcies modernes. Davant de la possible dicotomia entre democràcia i

burocràcia, en aquest cas, es dóna importància, no només a la viabilitat, l'efectivitat i l'eficiència, sinó també al propi procés democràtic en la concepció del valor públic (Blaug i al., 2006).

Molt relacionat amb el NSP es pot situar el paradigma del *Public Value Management* i de la *Network Community Governance* (NCG), que ubiquen en el centre de la seva argumentació les dimensions horitzontals i discursiva. La idea de *public value* va ser introduïda per Mark Moore (1995) sota l'argument central de que hi han diversos actors involucrats en el procés de govern; que les visions constitucionals basades en la dimensió legal normativa no capturen l'essència dels processos de govern; i que els participants necessiten un llenguatge que reconegui la seva interdependència i una lògica d'acció que permeti crear i sustentar accions col·laboratives i constructives. Aquests conceptes formen la base del que Benington (2011) sintetitza com a *Networked Community Governance*.

Moore parla d'un ampli grup d'actors implicats en la gestió dels afers públics. El centre són aquells que tenen autoritat sobre els recursos públics i són responsables del seu ús, principalment els càrrecs electes i els alts càrrecs que treballen amb ells. Però hi ha altres actors involucrats en el procés de govern com és el cas de líders de grups d'interès o líders empresarials. En aquest punt, l'argument de Moore es consistent amb la tendència de parlar de governança enlloc de govern, fet que reflecteix un reconeixement de la multiplicitat de participants i de la diversitat de les seves posicions, és a dir, de la dimensió horitzontal del procés de govern. Des d'aquesta perspectiva, l'atenció es posa en la forma en com els actors constitueixen modes d'acció col·laborativa i és per aquest motiu que Moore parla d'entorn autoritzador.

Tenint en compte aquest entorn Moore proposa el triangle estratègic com a pauta per a guiar l'acció del Govern. L'objectiu del govern és crear valor públic (social) i per fer-ho s'han de considerar tres qüestions: 1) l'activitat del Govern ha de perseguir una línia d'acció que sigui substantivament valuosa (que afegixi valor públic); 2) aquesta activitat ha de ser legítima i políticament sostenible (que disposi del suport de l'entorn autoritzador); i 3) també ha de

ser administrativament factible (que sigui operativa i administrativament viable).

Per tant, l'aproximació al rol del govern a través d'aquest prisma no ignora la dimensió vertical, però reconeix que en nombroses ocasions ningú té l'autoritat final, i que es millor pensar en termes d'un entorn autoritzador complex a través del qual les activitats proposades poden ser desafiades i validades (dimensió horitzontal). És a través d'aquest entorn autoritzador que s'ha d'articular una visió conjunta que disposi del suport necessari per al seu desenvolupament (dimensió discursiva).

