

Del *government* a la *governance*. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial*

Francesca Governa

Universit  di Torino. Dipartimento Interateneo Territorio; Politecnico e Universit  di Torino
Viale Mattioli 39. 10125 Torino (Itàlia)
governa@archi.polito.it

Data de recepció: juny de 2001

Data d'acceptació definitiva: novembre de 2002

Resum

L'article s'interessa especialment pel recent debat teòric i metodològic relatiu a la *governance* local com a model de polítiques urbanes i territorials. S'hi identifiquen dos enfocaments principals: per un costat, un enfocament pròpiament de gestió que veu en la *governance* una modalitat de coordinació entre actors a través de la qual es pot millorar l'eficàcia de l'acció pública; per l'altre, un enfocament de tipus més social i polític que es confronta amb objectius relacionats amb la construcció del consens, l'elaboració de projectes compartits i l'agregació d'una multiplicitat d'actors i interessos. Amb l'estudi del significat i del rol dels models i experiències de *governance* urbana i territorial es proposa, finalment, identificar l'actual tendència cap a la territorialització de l'acció col·lectiva.

Paraules clau: *government*, *governance*, polítiques urbanes i territorials, territorialització de l'acció col·lectiva.

Resumen. *Del government a la governance. El cambio de las formas y de las modalidades de la acción colectiva en el campo urbano y territorial*

El artículo subraya con particular atención el reciente debate te rico y metodológico relativo a la *governance* local como modelo de políticas urbanas y territoriales. Se identifican dos enfoques principales: por un lado, un enfoque de gestión que ve en la *governance* una modalidad de coordinación entre actores a través de la cual poder mejorar la eficacia de la acción pública; por otro lado, un enfoque de tipo más social y político que se confronta con los objetivos relacionados con la construcción del consenso, la elaboración de proyectos compartidos y la agregación de una multiplicitad de actores e intereses. Con el estudio del significado y del papel de los modelos y experiencias de *governance* urbana y territorial se propone identificar, finalmente, la actual tendencia hacia la territorialización de la acción colectiva.

Palabras clave: *government*, *governance*, políticas urbanas i territoriales, territorializaci n de la acción colectiva.

* Tradu t de l'original itali  per Jaume Feliu i Torrent.

Resumé. *Du government à la governance. Le changement des formes et des modalités de l'action collective dans la dimension urbaine et territoriale*

L'article met particulièrement en évidence le récent débat théorique et méthodologique relatif à la *gouvernance* locale comme modèle de politiques urbaines et territoriales. On relève deux approches principales: d'une part, une approche de type *gestionnaire*, qui voit dans la *gouvernance* une modalité de coordination entre acteurs afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique; d'autre part, une approche sociale et politique qui doit se confronter à des objectifs liés à la construction du consensus, à l'élaboration de projets partagés, à l'agrégation d'une multiplicité d'acteurs et d'intérêts. L'étude de la signification et du rôle de modèles et d'expériences de *gouvernance* urbaine et territoriale est enfin proposée afin d'identifier la tendance actuelle à la territorialisation de l'action collective.

Mots clé: *government, governance*, politiques urbaines et territoriales, territorialisation de l'action collective.

Abstract. From government to governance. Changing forms and modalities of collective action in urban and territorial dimensions

The paper pays specific attention to the recent theoretical and methodological debate on local governance as a model for urban and territorial policies. It identifies two main approaches: from one side, the managerial approach, where governance means the coordination among different actors to improve the effectiveness of public policies; from the other side, a social and political approach, where governance aims or should be directed towards the construction of the consensus, the elaboration of shared projects, the aggregation of a multiplicity of actors and interests. Finally, it suggests the study of the meaning and the role of the models and experiences of urban and territorial governance in order to identify the present trend towards the territorialization of collective actions.

Key words: government, governance, urban and territorial policies, territorialization of collective actions.

Sumari

Introducció: *government* i *governance*

Una multiplicitat d'àrees temàtiques
i problemàtiques

Una possible articulació de definicions
i significats

Les polítiques urbanes i territorials
com a accions de *governance*

Bibliografia

Introducció: *government* i *governance*

El debat internacional descriu, cada vegada amb més freqüència, un canvi en la manera com es construeixen les polítiques públiques i en les formes operatives amb les quals s'exercita el govern. En general, les reflexions que afronten el problema principalment des del punt de vista teoricometodològic, així com aquelles que ho fan des del vessant pràctic, sintetitzen els canvis actuals referint-se al pas dels models de govern (*government*) als models de *governance*. En ter-

mes generals, el mot *governance* s'utilitza per indicar, almenys com a primera aproximació, una modalitat de coordinació de les dinàmiques econòmiques i socials que es basa en la implicació i en la participació d'una multiplicitat d'actors. Segons aquesta concepció, la idea de la *governance* parteix del reconeixement dels límits que troba un únic subjecte en dirigir i portar a terme, individualment, les polítiques públiques en societat, com les actuals, sempre més complexes i fragmentades, a l'interior de les quals una multiplicitat d'actors té la possibilitat d'intervenir en els processos de decisió i en les alternatives de caràcter col·lectiu, encara que sigui només exercitant poder de veto, la qual cosa referma, en realitat, el rol i les modalitats d'acció del subjecte públic (Bagnasco, Le Galès, 1997; Healey, 1997).

El tema de la *governance* és, actualment, al centre d'una creixent atenció. Amb tot, l'èxit recent no és un tema nou i, sobretot en la literatura anglosaxona, és al centre del debat ja fa diversos anys. El terme té, però, una progressiva redefinició. A l'inici de la dècada de 1970, Finer (citat a Rhodes, 1997) definia la *governance* com a sinònim del *government*. L'ús actual del terme es distancia de tal definició i no considera la *governance* com a sinònim de *government*. Al contrari, el terme és actualment usat per subratllar un canvi respecte al passat, és definit de manera contrària respecte a esquemes interpretatius més tradicionals i, sobretot, respecte a les formes més tradicionals d'acció. En aquesta accepció més recent, la idea de la *governance* comporta una concepció diversa de l'acció pública i de les seves estructures organitzatives i, almenys en part, contraposada a aquella del govern (*government*). El significat del terme indica, doncs, un canvi respecte als models més consolidats d'acció; correspon a una forma diversa de pensar les activitats de govern i mostra un horitzó operatiu diferent per als actors i per a les relacions de decisió que dibuixen una *policy* (Rhodes, 1997)¹.

La definició de la *governance* per oposició, o almenys per diferència, respecte al *government* al·ludeix, així, a una «tendència a la innovació» respecte a formulacions precedents, a models d'intervenció precedents i a quadres de referència consolidats, ja sigui en les teories com en les pràctiques. Sovint, en les interpretacions més simplistes i simplificades, la idea de la innovació es tradueix en un judici de valor pel qual innovació correspon, directament, a millora. En aquest cas, no es tenen en compte molts dels significats que s'han estratificat al voltant del terme *governance*, moltes de les accepcions en què ha estat i continua sent utilitzat, ni molts dels camps de l'exercici del govern en el qual són utilitzats models de *governance*.

A l'interior d'aquest quadre general, aquest article intenta presentar algunes de les principals interpretacions del tema de la *governance*, discutint breu-

1. Sobre les lògiques, els límits i les possibilitats de l'acció col·lectiva, la referència central és el clàssic text d'Olson (1965). Sense aprofundir aquesta problemàtica, només caldrà recordar com les polítiques públiques poden ser interpretades com a accions col·lectives, és a dir com un «conjunt de les accions acomplides per un conjunt de subjectes (els actors), que siguin d'alguna manera relacionades amb la solució d'un problema col·lectiu» (Dente, 1990, p. 15).

ment tant els pressupòsits teòrics subjacents en les diverses definicions i els diversos enfocaments, com des del punt de vista operatiu i pràctic. Després d'un primer paràgraf dedicat a presentar les diverses àrees temàtiques on es fa referència als models de la *governance*, en els paràgrafs següents examinaré els diversos significats assumits per aquest terme, per després concentrar-me de manera exclusiva en aquelles interpretacions de la *governance* urbana i territorial que reafirmen la tendència cap a la territorialització de l'acció col·lectiva.

Una multiplicitat d'àrees temàtiques i problemàtiques

L'ús del terme *governance* és molt difós i imprecís en el pla teòric i metodològic. Aquest és, a més, definit i utilitzat des de diversos punts de vista, també en relació amb les diverses pràctiques d'exercici del govern que solen existir en aquest camp problemàtic tan ampli.

L'heterogeneïtat dels temes i dels problemes afrontats, així com dels exemples i dels casos que poden ser llegits i interpretats utilitzant la categoria analítica de la *governance*, testimonia la necessitat d'aclarir i de fer explícits els límits i les possibilitats de les teories i pràctiques que s'han cristal·litzat al voltant d'aquest mot, substancialment ambigu i conceptualment «tou» (Osmont, 1998). Des d'aquesta perspectiva, Rhodes (1997) determina sis àrees temàtiques diferents segons com és usat el terme *governance*. En particular:

- La *governance* com a sinònim de *minimal state* per indicar la redefinició de la intervenció del subjecte públic en l'erogació dels serveis públics que permet l'emersió i la consolidació del rol del mercat, o de formes «mixtes» de quasimercat. En aquest cas, el model de la *governance* forneix de legitimitat teòrica les polítiques de retall en l'esfera pública, també a través de la confirmació de les retòriques que veuen en les privatitzacions i en la «retirada» de subjecte públic la solució de tots els problemes.
- La *corporate governance* a través de la qual es descriuen les modalitats de direcció i control de les organitzacions, ja sigui en el sector públic com en el privat. En aquest camp temàtic el terme *governance* és utilitzat, principalment en l'àmbit economicoempresarial, per subratllar l'eficiència de models organitzatius basats en l'intercanvi d'informació, en la presa de responsabilitat individual, en la clara distribució de deures i funcions.
- El *new public management* per identificar l'assumpció de metodologies i principis d'organització del treball de tipus privat en el sector públic, a través de la combinació variada de *managerialism*, és a dir, l'ús de mètodes valoratius, i de *new institutional economics*, és a dir, la introducció d'incentius diferenciats segons els resultats, com per exemple la competició de mercat en la provisió de serveis públics.
- La *good governance* introduïda pel Banc Mundial a finals de la dècada de 1980 per promoure els propis objectius i les pròpies metodologies d'intervenció en els països pobres. Fent referència a la *governance* com a metodologia operativa, el Banc Mundial ha ajudat fonamentalment a relançar el

propi rol en la concepció i posada en funcionament de les reformes estructurals, macro-econòmiques i sectorials dels països del Tercer Món, redefinint, sense canviar-lo, un model d'intervenció àmpliament contestat². Segons Osmont (1998), aquest fet ha tingut dues conseqüències fonamentals. En primer lloc, ha permès aplicar al cos social dels països en vies de desenvolupament la *corporate governance* precedentment discutida. En segon lloc, amb una curiosa transposició, ha portat els experts del Banc Mundial a subratllar com la *governance* és necessàriament *good*: la introducció de principis d'acció col·lectiva que fan referència a la idea de la *governance* no pot ser entesa com una millora. Com a conseqüència, totes les metodologies i els models operatius encarats a la seva aplicació tindran necessàriament resultats positius³.

- La *governance* com a sistema sociocibernètic, en el qual el terme és usat com a categoria descriptiva dels sistemes de govern caracteritzats per una pluralitat d'actors, per la seva interdependència i per la multiplicitat de les formes d'acció que cadascun d'aquests pot posar en joc. En aquest cas, el terme *governance* descriu sistemes complexos multiactorials, l'acció dels quals emergeix «com a resultat “comú”, o efecte, de la intervenció interactiva de tots els actors implicats» i no pot ser, doncs, simplement considerada com a resultat de «l'acció individual d'un actor o d'un grup d'actors» (Kooiman, 1993, p. 258, citat a Rhodes, 1997). Considerar la *governance* com a resultat de formes interactives d'acció, fa explícits els límits de l'exercici autoritari del govern, materialitzat en el poder estatal, segons esquemes impositius i supraordenats. En aquest àmbit, *governance* esdevé doncs sinònim de *steering*, és a dir de pilotatge, de guia de les dinàmiques i dels processos de transformació, més que no pas de control directe d'aquests.
- La *governance* com a xarxa autoorganitzada, finalment, determina una modalitat d'organització de l'acció col·lectiva que es defineix a través de la composició variable de conjunts de xarxes i de les relacions que es creen al seu interior. Les xarxes són vistes aquí com una forma de coordinació i d'organització dels subjectes i de les seves accions que presenten característiques distintives respecte al mercat (forma organitzativa típica del sector privat) i a la jerarquia (forma organitzativa típica, en canvi, del sector públic). En l'exercici del govern, cap de les tres estructures organitzatives diverses —la jerarquia, el mercat, la xarxa— és, però, segons Rhodes (1997), intrínsecament bona o dolenta; en conseqüència, la preferència per una més que per una altra no és necessàriament o inevitablement una tria de naturalesa ideològica, sinó principalment d'*aplicabilitat* i d'*eficiència*. Segons les situacions, s'haurà/es podrà escollir l'estructura organitzativa de l'acció

2. Des d'una perspectiva crítica, les polítiques desenvolupades pel Banc Mundial en els països tercers es discuteixen a Osmont (1995).

3. En les diferències dels objectius i dels camps temàtics, l'aspecte prevalent dels àmbits 2, 3 i 4 és la creixent influència de les formes i de les pràctiques de govern que es deriven del sector privat en el sector públic.

col·lectiva més eficient per aconseguir els objectius marcats⁴. En realitat, l'alternativa entre els diversos models organitzatius no està dictada únicament per raons d'aplicabilitat i eficiència. El mercat i la jerarquia presenten, en efecte, un caràcter exclusiu que no és propi de l'estructura organitzativa reticular, la qual, al contrari, és distingida per un caràcter d'inclusivitat. Segons Perkmann (1999), en models de *governance* basats en el rol de les xarxes es realitza «un desplaçament des de medis *hard* d'acció (com a exemple, els diners o les lleis) a medis *soft*, és a dir, la negociació, la cooperació i l'acord comunicatiu; contemporàniament, les intervencions substancials són substituïdes per mecanismes processals encara que aquests últims es basen en, i promouen les, capacitats autoorganitzatives de les xarxes dels actors» (p. 621). La superació de les estructures organitzatives més tradicionals mostren també, per tant, la superació de les clàssiques separacions entre les diverses esferes que caracteritzen les dinàmiques econòmiques i socials, en particular entre públic, privat i societat civil (o tercer sector), i afavoreix la consolidació, també institucional, de formes organitzatives basades en la reciprocitat i en la cooperació.

Rhodes (1997, p. 52-53) conclou la seva ressenya dels camps temàtics on s'utilitza el terme *governance*, proposant una *stipulative definition* que entrecreu alguns aspectes centrals de les concepcions utilitzades en l'àmbit del *minimal state* i, sobretot, en l'enfocament sociocibernètic i en aquell centrat en la importància i en el rol de les xarxes auto-organitzades. Segons aquesta definició, la *governance* representa un conjunt (variat) de models d'acció col·lectiva i de formes organitzatives per a l'exercici del govern on s'identifiquen com a trets distintius:

- *La interdependència entre organitzacions*: els models de *governance* comprenen un espectre més ampli de fenòmens respecte als models de *government* pel fet que consideren la presència i el rol dels actors *no estatals*, superen les separacions clàssiques entre l'esfera del públic, del privat i de la societat civil o entre les formes organitzatives basades en la jerarquia, en el mercat i en la cooperació/reciprocitat entre els subjectes interactius.
- *La interacció entre els membres de la xarxa*: els models de *governance* veuen la participació d'una multiplicitat de subjectes que entren en relació, amb la finalitat de portar a terme un intercanvi continu de recursos i de definir, de manera compartida, els objectius de l'acció i les estratègies per aconseguir-los.

4. Fent referència al cas britànic, Rhodes (1997) subratlla com, en l'oferta de serveis de *welfare* «la burocràcia continua representant l'exemple principal de jerarquia o de coordinació de l'ordre administratiu i, no obstant els canvis recents, és encara la modalitat organitzativa més usada [...]. La privatització, el confrontament amb el mercat i la divisió entre adquiridors i proveïdors són en canvi exemples d'ús governatiu de formes de mercat o quasimercat [...]. És en canvi menys obvi [...] [el paper desenvolupat per] les xarxes, caracteritzades per relacions de confiança i coordinació mútua» (p. 47).

- *La definició de regles del joc negociades i compartides*: les interaccions entre els actors estan «regulades» de manera negociada i no autoritària, també en funció del rol desenvolupat per la confiança, en afavorir l'intercanvi entre els actors, la compartició dels objectius i de les modalitats d'acció.
- *El grau significatiu d'autonomia de les xarxes respecte a l'estat* (o, més en general, al subjecte públic supraordenat), pel fet que aquestes representen un *mesospace*, és a dir, un nivell institucional intermedi situat entre el microespai dels actors individuals i el macroespai de la regulació estatal (Perkmann, 1999), constitueixen una modalitat d'organització que «manté juntes» les diverses esferes d'una societat policèntrica, a través de «relacions horitzontals entre actors basades en lligams dèbils interorganitzatius» (Messner, citat a Perkmann, 1999, p. 622) i, finalment, actuen com a dispositius autònoms respecte als poders supraordenats, on manifesten capacitats específiques d'autoorganització i d'autogovern i desenvolupen polítiques pròpies⁵.

Una possible articulació de definicions i significats

A la recerca d'una possible convergència de definicions, i sense entrar posteriorment a l'interior dels diversos camps d'aplicació i d'ús del terme *governance*, és útil, com proposa B. Dente (1999), distingir entre *governabilitat*, *government* i *governance*. La *governabilitat* és entesa com «l'habilitat de produir decisions coherents, desenvolupar polítiques eficaces, o portar a terme els programes; podem [per altre cantó] utilitzar el terme «governar» (*governance*) per denotar l'activitat dirigida a aquesta finalitat i el terme «government» (*government*) com a sinònim d'estructura institucional. Governar serà d'aquesta manera eficaç si s'aconsegueixen els objectius prefixats o qualsevol resultat considerat positiu, mentre que un govern eficaç serà el mecanisme institucional que, igual que altres condicions, ajudarà a aconseguir aquest resultat» (ibídem, p. 12). La *governance* és vista així com un conjunt d'accions, de pràctiques i de processos que connoten l'exercici del govern, mentre que el *government* es refereix al camp de les institucions polítiques i de les seves estructures «organitzatives» (Bolocan Goldstein, 2000). L'ús d'un terme o d'un altre comporta, per tant, un

5. En la formulació citada s'ha fet especial referència a la «força dels lligams» entre els actors. Aquest tema, estudiat per teòrics de la *network analysis*, ha estat aprofundit en particular per Mark Granovetter (1973, trad. it. 1998), el qual defineix la força dels lligams com la «combinació (probablement lineal) de la quantitat de temps, de la intensitat emotiva, del grau d'intimitat (confiança recíproca) i dels serveis recíprocs que caracteritzen el lligam» (p. 117). Com subratlla el mateix autor, els lligams dèbils, més enllà de la seva aparent banalitat, tenen una *força intrínseca* que s'explica, pel que fa a l'acció col·lectiva, per la capacitat d'ells mateixos de constituir uns «ponts» entre actors (i interessos) normalment llunyans i separats, connectant així universos relacionals diversos i que estan intensesment cohesionats en el seu interior. En particular, «com més ponts locals existeixin en una comunitat [...], més cohesionada estarà aquesta comunitat, i més estarà en condicions d'actuar de manera concertada» (ibídem, p. 142).

conjunt de fenòmens molt diversos i almenys, en part, alternatius. A més, subratlla el pas d'una visió jurídicoformal de l'exercici del govern, a favor d'una revelació empírica dels actors i dels mecanismes concrets d'interacció a través dels quals es poden descriure les formes conflictives i cooperatives dels processos de construcció de les polítiques.

Una altra concepció rellevant en el panorama internacional fa referència a la teoria de la regulació i, en particular, a la relació entre regulació i *governance* en les teories i en les pràctiques locals de *political economy*⁶. Considerant la regulació no tant com un model d'acció fix, aconseguit o definit d'una vegada per totes, sinó més aviat com un «procés tendencial» que es construeix en les pràctiques, Painter i Goodwin (1995) descriuen la relació entre regulació —*régulation*— i *governance* (i, per un altre cantó, *reglamentació* —*règlementation*— i *government*) en termes asimètrics. La «*régulation* es forma per processos que són sovint conseqüències inesperades d'activitats desenvolupades per altres raons, mentre que la *governance* inclou també activitats estratègiques i dirigides a aconseguir objectius específics. Quan aquestes estratègies i aquestes activitats contribueixen a l'estabilització del creixement econòmic, són regulatives, tot i que l'activitat estratègica pot ser antireglativa (intencionalment o no). Així com la *règlementation* és típica del govern, no tot procés de govern implica la construcció de regles» (p. 346).

També per Rosenau (1992), la *governance* indica un fenomen més ampli respecte a la sola estructura del govern. Des del punt de vista dels subjectes involucrats, el govern està en efecte connectat a les «activitats sostenides per a autoritats formals», mentre que la *governance* és relativa a aquelles «activitats [que són] sostenides per a finalitats compartides» (ibídem, p. 3-6). Utilitzant el terme *governance* per descriure l'exercici del govern s'hi inclouen, doncs, no només les organitzacions governatives formals, sinó també els mecanismes informals que preveuen la participació d'una multiplicitat d'actors a fi de prendre les decisions i actuar des de la *policy*. Aplicant els principis sociocibernètics, es pot arribar així a la paradoxa de la *governance* sense *government* (Rosenau, Czempiel, 1992): «hi ha *governance* sense *government* quan, en una esfera d'activitat, són presents “mecanismes reguladors” que funcionen efectivament encara que no estiguin provistos d'autoritat formal» (Rhodes, 1997, p. 51).

Des del punt de vista teòric, el terme *governance* indica així «una àmplia gamma de modalitats “socials” de coordinació [d'accions i d'actors] més que no pas un conjunt polític més restringit (sobirania, jurídicopolític, burocràtic o almenys jeràrquicament organitzat) de tipus d'organització social. En aquest context, la coordinació es refereix a la manera com accions diverses, però interdependents, es coordinen per aconseguir objectius socials especials (econò-

6. Aquest és el plantejament del número 3, vol. 24 d'*Economy and Society*, del 1995, a cura de Colin Hay i Bob Jessop. En aquest recull d'assajos, els autors documenten «l'estat de la qüestió» del debat sobre la relació entre regulació i *governance*, proposant una variant *british* de la teoria de la regulació, on es posa l'èmfasi en l'encreuament de regulació com a *procés*, dinàmic, inestable i conflictiu, i regulació com a *pràctica*.

mics, polítics, etc.)» (Jessop, 1995, p. 317). A més, en els models de *governance* les principals esferes institucionals no són considerades ja com a àmbits donats i diferents, en els quals el sistema dels rols i les funcions apareix estable i reproduïble en el temps. Al contrari, al seu interior, l'atenció se centra en els sistemes concrets d'acció d'una multiplicitat d'actors i en els mecanismes d'interacció, diversament formalitzats i institucionalitzats, de les relacions entre aquests.

La consolidació d'un enfocament orientat a la intervenció concreta dels actors en processos decisionals i en mecanismes de govern, característic dels estudis de *governance*, posa així en evidència la multiplicitat de les formes i dels principis d'acció dels diversos subjectes, la fragmentació del poder entre els diversos nivells que componen els sistemes politicoadministratius i la pluralitat de les relacions que s'instauren al seu interior (Dente, 1985). L. Bobbio (1996) parla, en aquest sentit, d'un canvi de la forma organitzativa de l'estat, amb la superació de l'estat *piràmide* a favor de l'inèdit model organitzatiu comprès en la fórmula de l'estat *xarxa*.

L'aspecte central que defineix un model de *governance* està construït, doncs, pel reconeixement dels límits de la separació clàssica entre Estat, mercat i societat civil (Jessop, 1995). Mentre que en la idea de govern, esquematitzant al màxim, és central el rol de l'actor públic, la idea de la *governance* comporta una modalitat d'intervenció que implica un conjunt complex d'actors. Diversos subjectes, tampoc no institucionals, tenen així la possibilitat de desenvolupar un rol actiu en la definició de les opcions i les accions d'interès col·lectiu: són així molts els subjectes que es posen com a (possibles) *actors* de les accions. En una àrea particular de *policy*, tots els actors tenen la necessitat dels altres pel fet que «ningú posseeix tot el coneixement o els recursos necessaris per realitzar les *policy*» (Rhodes, 1997, p. 50). En les accions de *governance*, per tant, els resultats de les *policy* no són el producte de les accions d'un sol subjecte o el resultat de la imposició «des de dalt», sinó que deriven més aviat de la interacció i de la negociació entre una multiplicitat d'accions. Les relacions entre els diversos actors presenten, per altra banda, les formes més diverses i combinen, en quantitat i amb característiques variables, conjunts complexos d'interaccions de tipus competitiu, cooperatiu i conflictiu. Des d'aquesta perspectiva, la *governance* es configura com una modalitat d'acció dirigida a la construcció de taules de concertació on, més que la jerarquia de les competències predefinides, el que compta és la construcció dels interessos en joc, de les expectatives i de les intencionalitats expressades dels diversos subjectes. En definitiva, l'àmbit general de la *governance* és relatiu a la «solució de problemes (para)polítics (en el sentit de problemes relatius a l'assoliment de finalitats col·lectives o a la realització de propòsits col·lectius) a l'interior, i per mitjà de, configuracions específiques d'institucions, organitzacions i pràctiques governatives (jeràrquiques) i extra-governatives (no jeràrquiques)» (Jessop, 1995, p. 317).

A l'interior d'aquest quadre, complex i polièdric, és possible, seguint Bolcan Goldstein (2000), identificar els tres aspectes principals que caracteritzen una acció de *governance*. El primer aspecte fa referència a la superació de l'oposició

dicotòmica entre estat i mercat (i entre públic i privat), separació que, més que ser superada des del punt de vista teòric, apareix sempre més inadequada per descriure processos de decisió en la pràctica, en els quals es combinen sovint models diferents i la interacció entre els actors s'obre a la dimensió «comunitària» i/o «associativa»⁷. El segon aspecte fa referència a la diferenciació i articulació dels subjectes que entren en relació en l'exercici de les accions de *governance*, però també a l'articulació i a la pluralitat dels seus comportaments concrets en processos de decisió i en les pràctiques de govern. En efecte, aquests últims no són sempre fàcilment i directament reorientables a la natura institucional, o més en general social, dels subjectes implicats, sinó que es defineixen més aviat en el curs de la interacció⁸. El tercer aspecte, finalment, fa referència a la confrontació amb el perfil sovint conflictiu de les relacions entre els diversos actors que entren en relació i la capacitat d'experimentar modalitats de «tractament positiu» dels conflictes, a fi de realitzar formes negociades eficaces i cooperatives de composició de la pluralitat dels actors i dels interessos.

Les polítiques urbanes i territorials com a accions de *governance*

Interpretacions del canvi

Un dels camps privilegiats d'observació dels models de *governance* ha esdevingut, en els darrers anys, aquell relatiu a la construcció de les polítiques urbanes i territorials, també en relació amb les transformacions de l'escenari socioeconòmic mundial, amb els complexos processos de canvi que donen significat i rol a l'Estat nació —amb l'emersió dels nivells territorials intermedis i el rol de subjectes i institucions de nivell supranacional— amb l'agudització dels problemes de la fragmentació social i territorial, amb les mutades relacions entre ciutats, territoris i institucions. El conjunt d'aquests processos ens remet a dos aspectes principals diversos, encara que estretament interrelacionats.

7. La superació de la clara separació entre públic i privat porta també al replantejament de la noció d'interès públic. Aquest últim, en les formulacions més recents, està pensat com a *fragmentat*, i es reconeix així que hi ha «una pluralitat d'interessos públics, no només juxtaposats, sinó combinats, convergents o, sovint, divergents. [...] L'interès públic no és més (o principalment) allò que s'oposa als interessos privats, i la seva distribució no permet ja dibuixar la frontera entre l'Estat i la societat civil, el primer tenint com a funció (interès públic) permetre a la segona (interessos privats) de desplegar-se lliurement, segons les pròpies regles. [...] Per definició, ja no es poden dibuixar les separacions, [...] ja no es pot concebre la societat com a civil, és a dir, com un conjunt d'individus (subjectes de dret) per oposició a l'Estat, sinó [...] com un complex de grups i d'individus, d'interessos generals i/o privats, la gestió dels quals exigeix la coordinació de procediments col·lectius» (Moor, 1994, p. 232-233).
8. La dificultat d'individuïr els subjectes segons els interessos dels quals són portadors, amb la conseqüent tendència a la seva individualització en funció de les *accions* que aquests realitzen, és confirmada per les recerques sobre els processos decisionals en l'anàlisi de les polítiques públiques. En aquest cas, es posa especial atenció a no «bescanviar les característiques formals del subjecte que intervé, la seva "natura" per dir-ho així, amb els objectius i la racionalitat d'acció» (Dente, 1990, p. 24).

Un primer aspecte contempla les relacions entre processos de redefinició territorial actuals i els canvis imposats pels processos de globalització, per la integració europea, per la pèrdua de centralitat i de part de la capacitat de govern de l'Estat nació⁹. Les interpretacions prevalents, sovint contrastades per evidències empíriques, subratllen com la conjunció entre els processos des-territorialitzants de la globalització, i la reconfiguració territorial que aquesta determina, produeix processos de *re-scaling* (Brenner, 1999), és a dir, de reorganització, rearticulació i redefinició de les escales territorials implicades en les transformacions i dels nivells de govern corresponents. A l'interior d'aquests processos, es redefeix el significat i el rol del nivell nacional com a espai de relacions socioeconòmiques autocontingudes i, simultàniament, s'intensifica la importància dels nivells i de les formes supranacionals i infranacionals d'organització territorial.

Des del punt de vista de les funcions polítiques que es desenvolupen, es registra un moviment anàleg. Segons Jessop (1994), per exemple, els diversos canvis en els quals està actualment subjecte l'Estat nació tenen com a resultat el seu, almenys parcial, «buidament» (*hollowing-out*): «algunes competències de l'estat són transferides cap a un nombre sempre creixent d'ens macroregionals, plurinacionals o internacionals [...]; altres, són retornades cap als nivells locals o regionals; altres, finalment, són cada cop més desenvolupades per xarxes horitzontals de poder —local i regional— que superen l'estat central connectant els ens locals o regionals de diverses nacions» (p. 264). La conjunció d'aquests processos seria, segons Swyngedouw (2000), extremament perillosa, perquè originaria la construcció d'aparells paraestats autocràtics i models organitzatius autoritaris.

Un segon aspecte es refereix al canvi en les formes i en les modalitats de l'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial, amb una superació cada cop més clara de les modalitats tradicionals de planificació i la consolidació, també en la pràctica, de les formes del partenariat, de la cooperació interinstitucional i de la planificació estratègica (Healey i altres, 1995; Healey, 1997; Le Galès, 1995, 1998). El tema de la *governance*, com a sinònim de «new modes of planning», indica en aquest cas un canvi, ja sigui en els objectius de les polítiques i les intervencions (del control del creixement a la promoció del desenvolupament local), ja sigui en les formes de l'acció (de la imposició autoritària de les alternatives a la construcció negociada del consens al voltant de projectes específics).

Aquests canvis, que són importants en el camp de l'acció pública, es fan evidents en les pràctiques territorials relacionades amb la creixent orientació dels països europeus cap a la descentralització de les competències i dels poders estatals, i amb la nova (o renovada) centralitat assumida pel referiment al terri-

9. El debat relatiu a la crisi de l'Estat nació reconeix un doble nivell de redefinició: la redefinició del territori estatal com a àmbit estable de referència i de pertinença, i la redefinició del rol de l'Estat com a entitat política de regulació i redistribució (entre d'altres, Badie, 1995; Cassese, Wright, 1996; Sassen, 1996; Strange, 1996, trad. it. 1998).

tori en les reflexions teòriques sobre els models d'acció col·lectiva i en les pràctiques d'intervenció en la ciutat i en el territori (Magnaghi, 2000). L'actual èmfasi posat en el principi de subsidiarietat és, doncs, un reflex d'aquests processos. El principi de subsidiarietat, a part de tutelar la capacitat de decisió i de gestió autònoma de l'ens de nivell inferior, organitza les relacions entre els poders públics, i entre poder públic i societat civil, entrecreuant, efectivament, dos moviments convergents: el moviment cap a la concertació i el moviment cap a la territorialització de l'acció col·lectiva (Faure, 1997)¹⁰. Si bé les interpretacions adduïdes sobre la gènesi d'aquests processos són controvertides, la tendència cap a la descentralització i afirmació del principi de subsidiarietat sembla que, en conjunt, responen a la crisi de legitimitat i d'eficàcia que envolta els nivells centrals de decisió, afavorint un desplaçament del baricentre de decisió cap als nivells inferiors (Della Porta, 1999).

Entre les moltes definicions i significats del tema de la *governance* s'hi troba també una interpretació que relaciona el canvi actual de les dinàmiques de desenvolupament dels sistemes urbans i territorials amb els canvis dels models d'acció col·lectiva a les ciutats i als territoris (Bagnasco, Le Galès, 1997a). En aquest cas, la *governance* configura un conjunt més aviat heterogeni de metodologies i de pràctiques que poden definir formes *multinivell* d'acció col·lectiva, definides per complexes cadenes de decisió compostes per «xarxes d'actors tan territorials com funcionals, *policy networks* transversals, proliferacions d'organismes tècnics, coalicions distributives i grups econòmics organitzats, constel·lacions postnacionals, dins un grau de creixent interdependència i competició» (Perulli, 2000, p. 133).

Canvis i innovacions en les polítiques urbanes i territorials entre fordisme i posfordisme

També en l'àmbit dels estudis sobre les polítiques urbanes i territorials, la idea de la *governance* no és nova. No obstant això, també en aquest cas, la literatura més recent ha individuat alguns canvis que, almenys en part, configuren l'actual referència a la idea de *governance* en termes innovadors.

10. En les formulacions més recents, el principi de subsidiarietat assumeix un significat més aviat vague i, segons uns quants autors que s'hi refereixen, és possible determinar-ne diverses concepcions, per exemple, la recerca de nous principis d'acció i de legitimitat de la intervenció pública o de nous instruments d'anàlisi de les polítiques (Faure, 1997). Un primer filó de recerca posa l'accent en la dimensió ideal de l'acció pública i considera el principi de subsidiarietat com una idea capaç de transformar les mateixes modalitats d'acció; un segon filó es basa, en canvi, en la dimensió formal de les pràctiques subsidiàries, enteses com a formes específiques de les relacions entre els actors. En aquesta segona concepció, «la subsidiarietat defineix un conjunt de regles del joc que permet la recerca del consens i enquadra els conflictes, una forma que limita, obliga i, simultàniament, forneix de les possibilitats d'acció als individus. Aquesta concepció, a més, ofereix l'avantatge de permetre pensar simultàniament en la cooperació i el conflicte» (Borrax, 1997, p. 23-24).

Una definició inicial reconeix la presència de models de *governance* en les polítiques urbanes i territorials, sempre i quan aquestes «impliquin sistemes complexos d'actors i diferents formes d'acció, basades en la flexibilitat, en el *partnership* i en la voluntarietat de la participació» (Lefevre, 1998, p. 9). No obstant això, si la *governance* urbana i territorial defineix únicament un model d'acció basat en la interacció entre actors diversos, aquesta idea, en realitat, no és nova. Com remarca S. Davoudi (1995), «la ciutat, entesa com una «arena» on polítics i administradors operen i entren en relació amb la finalitat d'organitzar les transformacions a través de l'articulació i traducció de filosofies polítiques en programes d'acció, és tradicionalment reconduïble a la idea de la *governance*» (p. 225).

Tot i aquestes premisses, alguns aspectes sembla, però, que configuren, almenys en part, l'actual evocació a la *governance* en termes innovadors. M. Mayer (1995), en referència a la teoria de la regulació de matriu francesa (en particular en la formulació d'Aglietta, Boyer i Lipietz), determina tres aspectes principals, estretament relacionats. El primer fa referència a la implicació en l'acció política local d'un nombre creixent d'actors públics, privats i semipúblics, amb la consegüent redefinició del rol de les autoritats locals; el segon, la importància creixent atorgada, en l'àmbit de les polítiques locals, a les estratègies de desenvolupament *proactiu* orientades a definir el perfil competitiu de les ciutats i a situar-les en la jerarquia internacional; el tercer, finalment, és relatiu a la creixent importància de les polítiques econòmiques i a la necessitat de portar a terme modalitats d'intervenció en les quals interaccionen diversos sectors (la pràctica del projecte integrat, així com és també reconeguda i defensada en l'àmbit dels programes de la UE).

Segons M. Mayer, la progressiva redefinició del subjecte públic i, sobretot, el progressiu debilitament de les distincions entre diversos camps d'acció política, de per si un aspecte positiu, es resoluria amb la creixent subordinació de cada esfera de l'acció local a les polítiques econòmiques. En aquest quadre, la reorientació de les polítiques urbanes, a l'interior de les quals assumeixen un rol central les polítiques dirigides a la promoció del desenvolupament econòmic, és resumida per molts autors com «*rise of the entrepreneurial city*» o orientat cap a models empresarials de *governance* urbana (Parkinson, 1991; Hall, Hubbard, 1996; Jessop, 1997).

S. Fainstein (1991), en un article dedicat a presentar i discutir el pas de les formes d'acció més pròpiament regulatives cap a aquelles dirigides al suport *proactiu* del desenvolupament, subratlla la relació que uneix aquests canvis de les polítiques urbanes i territorials amb l'actual redefinició del model de desenvolupament econòmic. Els canvis dels principis, de les metodologies i de les formes de l'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial apareixen, així, íntimament connectats amb la transició cap a un nou règim d'acumulació capitalista (Harvey, 1989), amb la crisi del model fordista, entès no només com un model d'organització de la producció, sinó també com un model de regulació econòmica i social (Goodwin, Painter, 1996) i amb la creixent «inquietud» (*restlessness*) de la societat occidental del tardocapitalisme (Healey, 1995). En definitiva, les «noves» polítiques urbanes i territorials presenten el caràcter de fons

<ul style="list-style-type: none"> – Sobirania nacional – Estat intervencionista – Estat piràmide – Jerarquia de les cadenes de decisions públiques – Polítiques territorials ordenades jeràrquicament 	<ul style="list-style-type: none"> – Entitats supranacionals (UE, ONU, etc.) – Economia de mercat – Estat xarxa – Competició/cooperació entre poders – Polítiques territorials dèbilment interconexes
---	--

Font: Governa, Salone (2000).

Figura 1. Regulació fordista *versus* regulació posfordista.

de les institucions i de les polítiques del posfordisme i estan íntimament caracteritzades per la confrontació amb les lògiques del nou model d'acumulació i de desenvolupament (Mayer, 2000) (figura 1).

La «governance» en acció: les pràctiques d'intervenció en la ciutat i en el territori com a accions de «governance»

Davant d'una reflexió ja consolidada sobre els models i sobre els principis generals de la *governance* urbana i territorial, no són gaires els estudis que, de manera sistemàtica, miren de confrontar-se amb la pràctica¹¹. En conjunt, aquests estudis consideren la *governance* com una possible «clau interpretativa» dels canvis actuals en les formes d'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial i, més en general, de la manera com es construeixen les polítiques i les intervencions presents en les ciutats i en els territoris dels països occidentals, i dels objectius que s'hi proposen¹².

Un primer conjunt d'estudis utilitza el terme *governance* de manera substancialment «neutra», a fi de registrar, en les pràctiques, la presència dels principis fundacionals que guien la construcció de formes d'intervenció de tipus «innovador»; en particular, la integració de les accions i dels actors, la implicació i la participació d'una multiplicitat de subjectes, el rol d'acompanyament desenvolupat pel subjecte públic, els procediments negociats a través dels quals es prenen les decisions i es provoquen les transformacions. En aquesta direcció van, per exemple, els textos de C. Lefèvre (1998) i de C. Lefèvre i B. Jouve

11. És veritat també que molts dels textos citats precedentment utilitzen la referència a casos d'estudi o pràctiques de *governance* en diversos contextos nacionals per definir el terme i individualar-ne les característiques distintives (per exemple, Rhodes, 1997, en referència al cas britànic, o Le Galès, 1995, en referència a les polítiques urbanes i territorials franceses).

12. És diversa la literatura que utilitza el tema de la *governance* per interpretar les polítiques de desenvolupament i de requalificació urbana i territorial en els països del Tercer Món, fent com a màxim referència, encara que crítica, a la idea de la *governance* promoguda pel Banc Mundial (§ 2).

(1999), que «posen en funcionament» la categoria de la *governance* per descriure els canvis institucionals lligats a la realització de polítiques urbanes i territorials de forma negociada en contextos metropolitanos.

En d'altres estudis, però, els models de la *governance* són utilitzats per interpretar els canvis que es donen en les pràctiques que es produeixen en àmbit urbà i territorial en relació amb un objectiu específic, concretament la batalla contra l'exclusió social. Assumeixen una gran rellevància, en aquest cas, les «noves» polítiques urbanes que s'estan experimentant en les ciutats europees, per exemple, aquelles promogudes per la UE en l'àmbit de la iniciativa urbana (Atkinson, 2000). Continuant en el context de les polítiques urbanes pensades per contrastar l'exclusió social, hi ha d'altres estudis que defineixen les accions de *governance* en relació amb la seva capacitat de mobilitzar les característiques específiques del capital social fent força en les xarxes dels actors locals (Kearns, Forrest, 2000). En aquest quadre, les formes d'acció «emergents» en les polítiques urbanes deriven tant de la confluència d'estratègies d'*active citizenship* i de *local governance*, que permet redefinir el rol del subjecte públic i de la societat civil (Kearns, 1995), com de l'experimentació de metodologies innovadores destinades a afavorir la participació dels habitants en els processos de requalificació urbana, si bé el seu rol efectiu resta encara a l'ombra (Atkinson, 1998).

En els estudis citats, el problema de la implicació dels subjectes locals respon a raons de la cohesió social, de la participació «des de baix» i de l'*empowerment* dels habitants en els processos de transformació urbana i territorial (Tosi, 1994; Douglass, Friedmann, 1998). En d'altres recerques, al contrari, la implicació dels subjectes locals és com a màxim centrada en el rol dels actors «forts», i la participació dels privats en els processos de transformació i de desenvolupament apareix d'acord amb les exigències de la competitivitat i amb el finançament de les iniciatives en molts països de l'Europa occidental, en particular a la Gran Bretanya i als Estats Units (Fainstein, 1991; Parkinson, 1991; Hall, Hubbard, 1996). En aquest cas, les reflexions sobre la *governance* urbana i territorial es troben amb aquelles que s'han consolidat al voltant d'altres esquemes interpretatius, en particular les recerques sobre les coalicions locals en la base del desenvolupament urbà i les teories de l'*urban regime* (Stoker, Mossberger, 1994). En conjunt, aquests estudis permeten documentar la gamma diferenciada de respostes locals a les exigències del desenvolupament econòmic capitalista i les modalitats a través de les quals les coalicions locals reproduïxen la pròpia capacitat de govern, afavorint el rol sempre més explícit dels grups d'interès en els processos de transformació de les ciutats i del territori.

La governance urbana i territorial com a model d'acció col·lectiva territorialitzada

En l'àmbit dels processos de canvi precedentment indicats, la *governance* urbana i territorial configura una forma i una modalitat específica d'organització de l'acció col·lectiva que es basa en la construcció de partenariats i coalicions

d'actors —públics i privats— orientats a resoldre un objectiu específic, definit conjuntament (Bagnasco, Le Galès, 1997b). En aquests complexos models organitzatius multiactorials es redefineix, de fet, el rol del subjecte públic amb un progressiu desplaçament d'un rol més pròpiament decisonal i regulatiu desenvolupat en els processos de govern, cap a un rol de *pilotage*, de *direction* o «d'acompanyament» de les interaccions entre els subjectes (Jessop, 1995). La idea de la *governance* urbana i territorial no està, doncs, connectada únicament amb el rol de les institucions formals (és a dir aquelles que, en definitiva, han estat constituïdes o representen els actors, públics o privats, de les accions de govern), sinó més aviat amb el procés de «*construcció de relacions* a través del qual es defineix un grau suficient de consens i d'aprenentatge col·lectiu, a fi de desenvolupar el *capital social, intel·lectual i polític*, i promoure la coordinació, l'intercanvi de coneixement i competència en el conjunt de les relacions socials que coexisteixen en els diversos llocs» (Healey, 1997, p. 200, la cursiva és de l'autor)¹³. Des d'aquesta perspectiva, les formes i les modalitats de l'acció col·lectiva sintetitzades pels models de la *governance* urbana i territorial semblen indicar una profunda mutació de l'exercici del govern cap a una *pràctica pluralista* de la regulació urbana i territorial a fi de redefinir la qualitat i el signe de la intervenció pública en la ciutat i en el territori i de configurar un procés obert a la societat i a la multiplicitat, també conflictiva, dels actors, dels interessos i de les pràctiques socials (Bolocan Goldstein, 2000). Finalment, si bé connectada als canvis organitzatius i dels models d'acció experimentats en l'àmbit econòmic i empresarial, la *governance* urbana i territorial difereix profundament de la *governance* de l'economia, orientada de manera gairebé exclusiva a l'assoliment de l'eficiència econòmica de les empreses, ja que es confronta, o hauria de confrontar-se, també amb el problema de la representació dels interessos, i insereix entre els seus objectius la dimensió pròpiament social i política de l'acció col·lectiva (Bagnasco, Le Galès, 1997b).

Considerant en conjunt aquests aspectes, Le Galès (1995) defineix la *governance* urbana i territorial com a «capacitat d'integrar i donar forma als interessos locals, a les organitzacions, als grups socials i, simultàniament, [com a] capacitat de representar-los a l'exterior, de desenvolupar les estratègies més o menys unificades [i unificants] en relació amb el mercat, amb l'Estat, amb les altres ciutats i amb els altres nivells de govern» (p. 90). Si descomponem aquesta definició, ens trobem amb sis dimensions que la formen.

La primera dimensió remarca el paper de l'*acció pública*, que comporta una redefinició consegüent de la presència i del rol del subjecte públic a l'interior de les polítiques urbanes i territorials. Aquesta ja no és directa, sinó més aviat

13. En aquest cas, es posa l'èmfasi «no només en la natura interactiva dels processos de *governance*, sinó en la manera com les xarxes socials entren en relació amb les institucions formals de govern i desenvolupen mecanismes de *governance* al seu interior, reconeixent així que la racionalitat col·lectiva és una activitat molt més àmplia i complexa que aquella que pot ser "capturada" pels models de la racionalitat tecnicoinstrumental i pels processos de la planificació racional» (Healey, 1997, p. 204).

mediada per la racionalitat i per la projectualitat de subjectes que actuen a diversos nivells. D'aquesta manera, el subjecte públic desenvolupa la capacitat d'«entrar en relació» amb altres subjectes, tot substituint les formes autoritàries i assentades de regulació, procediments d'intervenció de tipus concertat i negociat, ja sigui sota la forma de *partnership* públic/privat, normalment orientat a activar els recursos econòmics, cognoscitius i de consens dels diversos actors implicats, ja sigui en aquell *partnership* públic/públic, orientat a la coordinació i la cooperació interinstitucional (Bobbio, 1996). La segona dimensió es refereix a la definició dels *objectius* de l'acció que es construeixen en referència a les característiques específiques dels diversos llocs, en el curs de la interacció entre els actors que participen en la acció mateixa. La tercera dimensió indica, en canvi, l'*orientació a l'estratègia* de les accions de *governance*, és a dir, el progressiu enllaçament de les accions singulars i dels projectes singulars en una estratègia complexa que comporta el desenvolupament del territori de referència (el *visioning*). La quarta dimensió comporta la *integració interna*, definida com a capacitat d'acció pròpia d'un cert i específic territori, sobre la base de la integració d'organitzacions, actors, grups socials, interessos diversos, i potser conflictius, a fi d'elaborar una estratègia comuna i de posar en funcionament una acció compartida de transformació. De forma especulativa, la cinquena dimensió concerneix la *integració externa*, entesa com la capacitat que té un cert territori de representar-se col·lectivament a l'exterior en les confrontacions de l'Estat, de la Unió Europea, d'altres col·lectivitats locals. La sisena dimensió, finalment, defineix la tendència cap a la *territorialització* de l'acció col·lectiva, reconeixent en la *regulació territorial* un tipus emergent de regulació que s'alinea a les formes clàssiques basades en el rol de l'Estat, del mercat o de la cooperació/reciprocitat entre els membres de la comunitat. En el cas de la regulació territorial, el *territori* és cridat a desenvolupar el rol central d'«operador actiu» de la regulació¹⁴.

També en les interpretacions que, més explícitament, enllacen el tema de la *governance* amb la teoria de la regulació, es posen en evidència característiques i dimensions anàlogues. La dimensió de la territorialització de l'acció col·lectiva és afrontada, per exemple, per Painter i Goodwin (1995), que consideren els processos de la regulació com a pràctica social, temporalment i espacialment diferenciada, es limiten a la «geografia de la regulació», és a dir, a l'elevada diferenciació territorial de l'organització de llocs i institucions, i arriben a conceptualitzar la *governance* com a *pràctica regulativa territorialitzada*. Els autors evidencien així la manera com «totes les pràctiques socials estan

14. Sobre la «qüestió» del territori, que mereixeria un aprofundiment molt diferent, vegeu Raffestin (1981) i Dematteis (1985). Serà suficient recordar aquí que el territori constitueix un espai transformat per l'acció d'una determinada societat, però, al mateix temps, representa la condició reproductiva de la societat mateixa: «la terra esdevé territori quan és tràmit de comunicacions, quan és medi i objecte de treball, de producció, d'intercanvi, de cooperació» (Dematteis, 1985, p. 74). El rol «actiu» del territori en la producció de sinergies i externalitats ha estat, durant molt de temps, teoritzat pels economistes regionals (per exemple, Ratti, 1997). Per una perspectiva explícitament territorial, vegeu, en canvi, Magnaghi (2000).

situades en l'espai, més que en el temps», veuen el «context com un element central per comprendre la regulació» (ibídem, p. 351), remarcant finalment com «l'espai no és un contenidor abstracte d'aquestes pràctiques, sinó que entra en la seva producció» i que «l'espacialitat de la regulació [...] és fonamentalment per explicar l'eficàcia de les pràctiques o la manca d'aquestes» (ibídem, p. 342). Les accions de *governance* serien, doncs, accions territorialitzades en una triple accepció. En primer lloc, perquè, com diu P. Healey (1997), estan orientades a «construir» llocs en una societat sempre més fragmentada des del punt de vista social i territorial; en segon lloc, perquè s'exerciten sobre territoris infranacionals que es construeixen en el curs de l'acció (és a dir, no sobre territoris delimitats segons les tradicionals particions administratives com les accions de govern de la ciutat i del territori), i, en tercer lloc, finalment, perquè la seva eficàcia està connectada a la relació que s'instaura entre les característiques socials, polítiques i econòmiques dels diversos sistemes locals territorials.

Bibliografia

- ATKINSON, R. (1998). «The vagaries of inhabitants. Participation in Urban Governance in Europe». *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80/81, p. 75-83.
- (2000). «Combating social exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge». *Urban Studies*, vol. 37, 5/6, p. 1037-1055.
- BADIE, B. (1995). *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. París: Fayard.
- BAGNASCO, A.; LE GALÈS, P. (a cura de) (1997a). *Villes en Europe*. París: La Découverte.
- (1997b). «Introduction. Les villes européennes comme société et comme acteur». A BAGNASCO, A.; LE GALÈS, P. (a cura de). *Villes en Europe*. París: La Découverte, p. 7-43.
- BOBBIO, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*. Milà: Angeli.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, M. (2000). «Un lessico per le politiche urbane e territoriali». *Territorio*, 13, p. 122-133.
- BORRAZ, O. (1997). «Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité?». A FAURE, A. (a cura de). *Territoires et subsidiarité. L'action public local à la lumière d'un principe controversé*. París: L'Harmattan, p. 21-65.
- BRENNER, N. (1999). «Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union». *Urban Studies*, vol. 36, 3, p. 431-451.
- CASSESE, S.; WRIGHT, V. (a cura de) (1996). *La recomposition de l'État en Europe*. París: La Découverte.
- DAVOUDI, S. (1995). «Dilemmas of Urban Governance». A HEALEY, P.; CAMERON, S.; DAVOUDI, S.; GRAHAN, S.; MADANI-PAV, A. (a cura de). *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley, p. 225-230.
- DELLA PORTA, D. (1999). *La politica locale. Poteri, istituzioni e attori tra centro e periferia*. Bolonya: Il Mulino.
- DEMATTEIS, G. (1985). *Le metafore della terra. La geografia umana tra mito e scienza*. Milà: Feltrinelli.
- DENTE, B. (1985). *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*. Bolonya: Il Mulino.

- (1990). «Le politiche pubbliche in Italia». A DENTE, B. (a cura de). *Le politiche pubbliche in Italia*. Bolonya: Il Mulino, p. 9-47.
- (1999). *In un diverso stato*. Bolonya: Il Mulino.
- DOUGLASS, M.; FRIEDMANN, J. (a cura de) (1998). *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons.
- FAINSTEIN, S. (1991). «Promoting economic development: urban planning in the US and GB». *Journal of American Planning Association*, 57 (1).
- FAURE, A. (a cura de) (1997). *Territoires et subsidiarité. L'action public local à la lumière d'un principe controversé*. París: L'Harmattan.
- GOODWIN, M.; PAINTER, J. (1996). «Local Governance, the crises of Fordism and the changing geography of regulation». *Transactions. Institute of British Geographers*, 21, p. 635-648.
- GOVERNA, F.; SALONE, C. (2000). «Centralità del territorio e nesso conoscenza/azione. Ripensare il ruolo della geografia nelle politiche urbane e territoriali». *XXVIII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 18-22 de juny de 2000.
- GRANOVETTER, M. (1998). *La forza dei legami deboli e altri saggi*. Nàpols: Liguori.
- HALL, T.; HUBBARD, P. (1996). «The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies». *Progress in Human Geography*, 20 (2), p. 153-174.
- HARVEY, D. (1989). «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism». *Geographiska Annaler*, 71B, p. 3-18.
- HEALEY, P. (1995). «Discourses of Integration: Making Frameworks for Democratic Urban Planning». A HEALEY, P.; CAMERON, S.; DAVOUDI, S.; GRAHAN, S.; MADANI-PAV, A. (a cura de). *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley, p. 251-272.
- (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres: MacMillan Press.
- HEALEY, P.; CAMERON, S.; DAVOUDI, S.; GRAHAN, S.; MADANI-PAV, A. (a cura de) (1995). *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley.
- JESSOP, B. (1994). «Post-fordism and the State». A AMIN, A. (a cura de). *Post-fordism. A reader*. Oxford: Blackwell, p. 251-279.
- (1995). «The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change». *Economy and Society*, 24 (3), p. 307-333.
- (1997). «The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance or restructuring capital». A JEWSON, N.; MCGREGOR, S. (a cura de). *Transforming Cities. Contested governance and new spatial divisions*. Londres: Routledge.
- KEARNS, A. (1995). «Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions». *Political Geography*, 14 (2), p. 155-175.
- KEARNS, A.; FORREST, R. (2000). «Social Cohesion and Multilevel Urban Governance». *Urban studies*, 37 (5/6), p. 995-1017.
- LE GALÈS, P. (1995). «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue Française de Science Politique*, 1.
- (1998). «La nuova *political economy* delle città e delle regioni». *Stato e Mercato*, 52, p. 53-91.
- LEFEVRE, C. (1998). «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review». *International Journal of Urban and regional Research*, 22 (1), p. 9-25.
- LEFEVRE, C.; JOUVE, B. (a cura de) (1999). *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. París: Anthropos.

- MAGNAGHI, A. (2000). *Il progetto locale*. Torí: Bollati Boringhieri.
- MAYER, M. (1995). «Urban Governance in the Post-Fordist City». A HEALEY, P.; CAMERON, S.; DAVOUDI, S.; GRAHAN, S.; MADANI-PAV, A. (a cura de). *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley p. 231-250.
- (2000). «Post-fordist city politics». A LE GALÈS, R.T.; STOUT, F. (a cura de). *The city reader*. Londres: Routledge, p. 229-240. (publicat originalment dins d'AMIN, A. (a cura de) (1994). *Post-Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell, p. 316-337).
- MOOR, P. (1994). «Définir l'intérêt public: une mission impossible?». A RUEGG, J.; DECOUTERE, S.; METTAN, N. (a cura de) (1994). *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?* Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 217-235.
- OLSON, M. (1965). *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Group*. Cambridge: Harvard University Press.
- OSMONT, A. (1995). *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Paris: Karthala.
- (1998). «La "gouvernance": concept mou, politique ferme». *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, p. 19-26.
- PAINTER, J.; GOODWIN, M. (1995). «Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation». *Economy and Society*, 24 (3), p. 334-356.
- PARKINSON, M. (1991). «The rise of the entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980's». *Ekistics*, 350-351, p. 299-307.
- PERKMANN, M. (1999). «The two network societies». *Economy and Society*, 28 (4), p. 615-628.
- PERULLI, P. (2000). *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*. Torí: Bollati Boringhieri.
- RAFFESTIN, C. (1981). *Per una geografia del potere*. Milà: Unicopli.
- RATTI, R. (1997). «L'éspace regional actif: une réponse paradygmatische des régionalistes au débat local-global». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, p. 525-544.
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- ROSENEAU, J.N. (1992). «Governance, order, and change in world politics». A ROSENEAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. (a cura de). *Governance without Government: Order and Change in the World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-29.
- ROSENEAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. (A cura de) (1992). *Governance without Government: Order and Change in the World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SASSEN, S. (1996). *Losing control?* Nova York: Columbia University Press.
- STOKER, G.; MOSSBERGER, K. (1994). «Urban regime theory in comparative perspective». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, p. 195-212.
- STRANGE, S. (1998). *Chi governa l'economia mondiale?* Bolonya: Il Mulino.
- SWYNGEDOUW, E. (2000). «Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling». *Environment and Planning D: Society and Space*, 18, p. 63-76.
- TOSI, A. (1994). *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bolonya: Il Mulino.