

ESTUDIS  
DE RECERCA  
DIGITALS

5

**Quim Brugué Torruella**  
**Júlia Boada Danes**  
**Ismael Ivan Blanco Fillola**

# **Els motors de la innovació a l'Administració pública**



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**



# **ELS MOTORS DE LA INNOVACIÓ A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA**

Q. Brugué (dir.), J. Boada i I. Blanco

Barcelona, 2013



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconeguin explícitament els autors i l'Escola d'Administració Pública com a editora.

*La realització d'aquest treball de recerca ha estat possible gràcies a la subvenció atorgada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya per a treballs de recerca sobre Administració Pública de l'any 2011, a través de la Resolució GAP/2992/2011, de 17 de novembre.*

Títol del treball: Els motors de la innovació a l'Administració pública

Autors:

Quim Brugué (dir.), Júlia Boada i Ismael Ivan Blanco  
Institut de Govern i Polítiques Públiques  
Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona, 2013

© 2013, Quim Brugué, Júlia Boada i Ismael Ivan Blanco

© 2013, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: octubre de 2013

Coordinació editorial: Ruben Garcia Cebollero

Dipòsit legal B.17543-2013

ISBN-10 84-695-8959-8

ISBN-13 978-84-695-8959-5

DOI: 10.2436/10.8030.03.1

## Índex del treball

Introducció	7
1 Innovació política i administrativa	8
1.1 El perquè de la innovació política i administrativa	8
1.2 El què de la innovació política i administrativa	11
1.3 El com de la innovació política i administrativa	14
1.3.1 Entorns innovadors	14
1.3.2 Motors de la innovació	17
1.3.3 Avaluació de la innovació	21
2 Un relat de quatre experiències innovadores	23
2.1 El cas dels catàlegs del paisatge	24
2.1.1 Problemes que aborda aquesta política	24
2.1.2 Antecedents de la política	25
2.1.3 Característiques principals de la política	26
2.1.4 Resultats, impactes i resistències	28
2.2 El cas de la Llei de barris	29
2.2.1 Problemes que aborda aquesta política	29
2.2.2 Antecedents de la política	30
2.2.3 Característiques principals de la política	31
2.2.4 Resultats, impactes i resistències	32
2.3 El cas dels centres cívics de Girona	33
2.3.1 Problemes que aborda aquesta política	34
2.3.2 Antecedents de la política	35
2.3.3 Característiques principals de la política	35
2.3.4 Resultats, impactes i resistències	38
2.4 El cas de les superilles de Gràcia (Barcelona)	38
2.4.1 Problemes que aborda aquesta política	38
2.4.2 Antecedents de la política	39
2.4.3 Característiques principals de la política	40
2.4.4 Resultats, impactes i resistències	41
3 Innovació: de la teoria a la pràctica	42
3.1 El què de la innovació	42
3.1.1 El què de la innovació en la política del paisatge	43
3.1.2 El què de la innovació en la política de regeneració de barris	45
3.1.3 El què de la innovació dels centres cívics de Girona	47
3.1.4 El què de la innovació de la superilla de Gràcia (Barcelona)	49
3.1.5 Innovació: del saber superat al coneixement nou	51
3.2 El perquè de la innovació	52
3.2.1 El perquè de la innovació en la política del paisatge	53
3.2.2 El perquè de la innovació en la política de regeneració de barris	54

3.2.3	El perquè de la innovació dels centres cívics de Girona	55
3.2.4	El perquè de la innovació de la superilla de Gràcia (Barcelona)	56
3.2.5	Innovació: reconèixer un problema no resolt i una resposta insuficient	57
3.3	El com de la innovació	59
3.3.1	El com de la innovació en la política del paisatge	60
3.3.2	El com de la innovació en la política de regeneració de barris	62
3.3.3	El com de la innovació dels centres cívics de Girona	65
3.3.4	El com de la innovació de les superilles de Barcelona	68
3.3.5	Generació de microentorns i usar tots els motors	70
3.4	Resistències, resultats i sostenibilitat	71
3.4.1	Resistències, resultats i sostenibilitat en la política del paisatge	72
3.4.2	Resistències, resultats i sostenibilitat en la política de regeneració de barris	74
3.4.3	<i>Resistències, resultats i sostenibilitat dels centres cívics de Girona</i>	76
3.4.4	Resistències, resultats i sostenibilitat de les superilles de Gràcia (Barcelona)	78
3.4.5	Innovació: lentitud per superar resistències i aconseguir resultats	80
4	Conclusions: una guia per a la innovació	83
4.1	La innovació: un gir conceptual que requereix una aplicació pràctica	83
4.2	Guia per a la innovació	88
	Bibliografia	95
	Annex metodològic	99

## Introducció

El terme “innovació” ha esdevingut una icona i pràcticament s’ha convertit en una condició necessària per a l’èxit de qualsevol activitat. Les persones que volen progressar han de ser innovadores; l’economia només sortirà del pou si sap incorporar innovació; les entitats socials han d’aprendre a innovar per adaptar-se als nous temps i, per descomptat, caldrà superar la tradicional feblesa innovadora de l’Administració pública per tal de modernitzar-la en la direcció que reclama el context actual. El problema, però, rau en la dificultat d’articular mesures i intervencions concretes que fomentin la innovació de manera efectiva. Intuïm que la innovació està relacionada amb la formació, amb determinades actituds personals o amb la disponibilitat de certs espais de llibertat; però desconeixem com activar aquests factors i com aconseguir organitzar-nos per tal de propiciar que es tradueixin en innovació.

L’objectiu d’aquesta recerca se centra, doncs, en el concepte d’innovació aplicat a l’Administració pública, és a dir, a un model organitzatiu tradicionalment garantista i, per tant, poc predisposat a la innovació. Necessitarem clarificar el *perquè* i el *què* de la innovació, tot i que centrarem l’interès en el *com*. Volem saber i necessitem precisar de què estem parlant, però, sobretot, volem contribuir al debat entorn als motors de la innovació o, si es prefereix un llenguatge més directe, a les accions concretes que ens ajudarien a convertir una administració tradicionalment obsessionada per la seguretat en una administració que – sense oblidar les obligacions garantistes– sigui capaç d’incorporar la innovació. Amb aquest horitzó en ment, l’informe s’estructura en quatre apartats:

i. En primer lloc, definim el terme “innovació” que, com es veurà, és més polèmic del que podria deduir-se de la seva àmplia popularització. En aquest apartat, per tant, presentem les bases teòriques de la noció d’innovació que usem, i ho fem a través dels tres eixos que ja hem apuntat abans: el *perquè*, el *què* i el *com* de la innovació.

ii. En segon lloc, identifiquem quatre casos d’innovació en l’Administració pública (dos en l’autonòmica i dos en la local) i, després d’una breu descripció, els analitzem des de l’òptica de la innovació. En l’elecció dels casos hem tingut en compte el concepte d’innovació que hem definit en l’apartat anterior, com també que fos una innovació aplicada a una política pública (no a un servei públic), que fos una experiència finalitzada i que disposés d’algun tipus de reconeixement extern. Des del punt de vista metodològic, ens basem en informació qualitativa extreta a partir d’entrevistes, des de diferents angles, a persones que tenen a veure amb la política que analitzem. Els casos que estudiem són els catàlegs del paisatge i l’anomenada Llei de barris, en l’àmbit autonòmic, i el projecte de les superilles a dos barris Barcelona i el pla de centres cívics de l’Ajuntament de Girona, en l’àmbit local.

iii. En el tercer apartat de l’informe creuem els estudis de cas amb els debats conceptuals entorn a la innovació. Pretenem que els casos ens serveixin per discutir la teoria i, d’aquesta manera, enriquir la comprensió sobre el *perquè*, el *què* i el *com* de la innovació.

iv. Finalment, el darrer apartat de conclusions no només pretén sintetitzar els principals continguts de l’informe, sinó també proposar una guia de recomanacions i mesures concretes per afavorir la innovació en l’Administració pública, a partir dels estudis de cas presentats.

# 1 Innovació política i administrativa

## 1.1 El perquè de la innovació política i administrativa

Les institucions públiques no viuen aïllades dels seu entorn, tot i que alguns ho afirmen. Més aviat són estructures que interactuen amb la realitat d'una manera especialment intensa, ja que aspiren a transformar-la i alhora en són un reflex. Allò que són i allò que fan les administracions públiques està íntimament lligat amb el seu context social, econòmic i polític, de manera que les tensions que experimenten provenen precisament d'aquest context. En conseqüència, les principals raons que justifiquen la necessitat de transformació de l'Administració pública no es troben en el seu interior, sinó en els canvis que es produeixen en el seu entorn.

Com tothom sap, avui dia habitem en un món que ja gairebé no entenem. El nostre entorn s'ha vist profundament modificat i vivim un autèntic canvi d'època (vegeu, entre altres, Bauman, 2000; Subirats, 2011). És en aquesta constatació on arrela el desconcert d'unes institucions públiques que, literalment, viuen en un altre món. I és en el reconeixement d'aquesta transformació radical del context on cal situar la necessitat de reinventar-se que tenen les administracions públiques. Les administracions, per tant, estan obligades a innovar. La innovació administrativa, tant en els continguts de les polítiques com en les formes de les actuacions, no és una opció; és un imperatiu.

Probablement tots estaríem d'acord amb les afirmacions, massa generals, dels paràgrafs anteriors. En canvi, començaríem a trobar dificultats a l'hora de passar de la retòrica a la pràctica, quan deixem de proclamar la necessitat d'innovar i ens posem a construir una administració innovadora. En aquest terreny, de fet, tenim un problema que ens atreviríem a qualificar com a *genètic*, perquè topem amb la naturalesa mateixa d'unes organitzacions que no només no estan preparades per a la innovació, sinó que, en realitat, estan dissenyades per evitar-la. Amb aquesta afirmació no pretenem fer una crítica fàcil a l'Administració pública, sinó constatar que s'ha construït sobre els pilars de la garantia, la seguretat, la uniformitat i la tecnocràcia. Aquestes quatre potes li donen molta estabilitat, però també en dificulten els moviments. L'Administració pública, d'arrels weberianes, concentra tots els esforços a portar a terme de la millor manera allò que se li encomana, però és incapaç de pensar, de reflexionar i de reinventar-se.

L'Administració pública és com un múscul executor, però li manca cervell creatiu. No està, en definitiva, genèticament preparada per a la innovació (Brugué, 2009). No obstant això, no té altre remei més que innovar. Aquest és el gran repte de l'Administració pública actual, ja que ha de fer allò que no ha fet mai i ha de fer-ho sense estar gaire ben dotada per a la feina. Però, per què? Per què no ens quedem simplement on érem? Per què no recuperem l'estabilitat dels vells temps? Per què ens hem d'embolicar amb innovacions i reinencions?

Ja hem apuntat una raó intuïtiva per explicar-ho: perquè no tenim alternativa, perquè no



tenim cap altre remei. Però no és una explicació convincent, ja que deixa sense aclarir per què no hi ha alternativa. Necessitem, doncs, explicacions més acurades, no només per satisfer una curiositat conceptual, sinó per saber exactament de què estem parlant quan invoquem la innovació. Tanmateix, només si sabem el perquè de la innovació podrem valorar l'èxit i el fracàs dels nostres esforços innovadors. Intentarem, doncs, endinsar-nos en el perquè de la innovació encadenant tres afirmacions:

- Necessitem innovar perquè l'Administració ha de respondre a problemes *maleïts*.
- Davant dels problemes *maleïts* tenim dèficits cognitius.
- Per superar els dèficits cognitius hem de passar del múscul tecnocràtic a la innovació deliberativa.

L'Administració pública ha dedicat les darreres dues dècades a guanyar múscul, esforçant-se i treballant en tot tipus d'aparells *gimnàstics*: el de la qualitat, el de la direcció per objectius, el de la planificació estratègica, el de les externalitzacions competitives o el dels contractes programes. Però tot ha estat en va; tot el múscul acumulat no ha servit per guanyar-se el respecte d'una societat que continua pensant que l'Administració pública no li resol els problemes que més li interessin. L'anomenat "fracàs de les polítiques" (*policy failure*) no és res més que l'expressió acadèmica de la incapacitat i el desbordament de les institucions públiques actuals (Scott, 1998; Bovens i Hart, 1998).

Simultàniament, creix la sensació que les dificultats no es troben només en els instruments que han d'aportar solucions, sinó, sobretot, en la naturalesa del problemes. L'Administració ha de fer front a problemes inèdits i d'una complexitat desconeguda fins al moment. La literatura ha usat el terme "problemes maleïts" per referir-se a problemes que són, en essència, complexos i multidimensionals, amb la qual cosa són inabordables a partir de les estratègies tecnocràtiques basades en la simplificació i en la delimitació disciplinar. En definitiva, els problemes maleïts són problemes col·lectius que generen incertesa i alhora profundes discrepàncies entre els actors i els grups socials implicats, de manera que resoldre'ls exigeix anar més enllà de les maneres de fer habituals de les administracions públiques, sota l'amenaça que si no s'hi va els problemes es poden enquistar (Ritter i Webber, 1973; APSC, 2007; Weber i Khademian, 2008). No hi ha experts en *problemes maleïts*, ja que exigeixen la coordinació i la integració de moltes òptiques i disciplines. I això és, precisament, el que l'Administració pública tradicional no sap fer.

De fet, tal com ho expressa Innerarity (2011), la dificultat que avui tenim per oferir solucions a problemes (maleïts) com la crisi econòmica o l'amenaça del canvi climàtic no és tant de voluntat política com de dèficit cognitiu, d'impossibilitat d'abordar l'assumpte en tota la seva complexitat. És aquesta complexitat, ras i curt, la que reclama una política i una administració innovadora o, si es prefereix, dotada de majors capacitats cognitives (Waldrop, 1993; Axeldrod i Cohen, 1999; Wagennar, 2007). Per això, l'erosió de l'autoritat de l'estat i la crisi de la política –segons el mateix Innerarity (2011: 64)– té menys a veure amb deficiències institucionals i més amb un procés de fragilització i pluralització del saber.

Arribem així al tercer estadi del nostre argument, que podríem iniciar amb un interrogant: com podem superar els dèficits cognitius que ens impedeixen abordar amb èxit els problemes

maleïts que ens preocupen? Fins fa poc, la resposta era evident i estava sòlidament ancorada en una llarga tradició de pensament. Ja Plató, davant d'aquest interrogant, ens ofería una resposta clara i precisa: a través del rei filòsof, que monopolitzava el coneixement i, en conseqüència, el poder. Plató apostava per un govern basat en una mena d'*aristocràcia cognitiva* i, en aquesta direcció, va ser un defensor prematur de la tecnocràcia. Aquesta aristocràcia cognitiva, ja en els nostres dies, ha estat substituïda per l'intel·lectual (de l'esquerra) o per l'expert (de la dreta). La idea és sempre la mateixa: hi ha algú capacitat per saber quina és la solució òptima i, per tant, el poder ha de limitar-se a escoltar aquest algú i convertir les seves indicacions en polítiques públiques. El magnífic títol del llibre de Wildavsky (1979), *Speaking Truth to Power [Dir la veritat al poder]*, encapsula aquesta posició.

El títol d'un altre llibre emblemàtic –*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning [L'intercanvi d'arguments en l'anàlisi i la planificació de polítiques]*, de Fischer i Forester (1993)– pot servir per il·lustrar el canvi de perspectiva. Fisher i Forester (1993) introdueixen una idea nova segons la qual el saber ja no està monopolitzat pels experts, sinó que es descobreix a través de l'intercanvi d'arguments (*argumentative turn*). És a dir, el coneixement no està en mans d'uns, sinó que apareix del creuament de sabers plurals i diversos. Es produeix, almenys parcialment, una democratització del saber expert. I, d'aquesta manera, els dèficits cognitius ja no s'aborden només potenciant el múscul tecnocràtic, sinó afavorint la racionalitat deliberativa (Habermas, 1999; Dryzek, 2000; Hajer i Wagenaar, 2003), la qual serveix per superar els dèficits de coneixement i generar l'aprenentatge que ens permet innovar, aprofitant el conflicte com a oportunitat per a la creativitat (Gutmann i Thomson, 2004).

Resumint, necessitem innovar perquè avui tot és tan complicat que ha desbordat les capacitats de resposta ja conegudes i provades. Necessitem aprendre a cercar respostes noves i complexes per a assumptes que no només són nous, sinó també irreductiblement complexos. El perquè de la innovació, en definitiva, no és instrumental sinó substantiu. És a dir, no es tracta d'aprendre a fer millor allò que ja fèiem, sinó a fer-ho de manera diferent.

Aquesta necessitat d'innovar ja fa temps que estava en l'agenda de la reforma administrativa, però ara es fa molt més evident en l'actual context de crisi econòmica, una crisi que molts qualifiquen com a estructural; és a dir, com a expressiva d'un autèntic canvi d'època que, per tant, planteja reptes a llarg termini per al funcionament de les administracions. La crisi multiplica exponencialment les nostres incerteses col·lectives i agreuja enormement les dinàmiques de conflicte, alhora que suposa una reducció dràstica dels recursos de què disposen les administracions per donar resposta als problemes col·lectius. Si efectivament, com suposem, es tracta d'una crisi estructural i no conjuntural, aquest serà probablement l'escenari de futur on es mouran les administracions públiques, en el qual la innovació serà més necessària que mai. Tal com plantejaren Osborne i Brown (2005) en el context previ a la crisi:

La presión conjunta de unos presupuestos más reducidos y una mayor incertidumbre política y económica en los contextos en los que ellas operan ha logrado derribar las certezas convencionales basadas en las operaciones

que realizan de manera cotidiana. Ambas fuerzas han marcado una agenda basada en la necesidad de gestionar proactivamente el cambio y la innovación más que en mantener procesos obsoletos o en reaccionar ante imposiciones externas.

La pressió conjunta dels pressupostos i les incerteses s'agreugen, i per tant la necessitat de la innovació s'intensifica. Però, què hem d'entendre per innovació? Vegem-ho en el següent apartat.

## 1.2 El què de la innovació política i administrativa

En societats basades en el canvi, la novetat i la incertesa, la innovació s'ha convertit en una retòrica omnipresent. No sempre, però, queda prou clar de què estem parlant quan usem aquest terme. De fet, bona part de la literatura sobre innovació en el sector públic comença reconeixent la polisèmia i l'ambigüitat d'aquest concepte, així com la pluralitat d'enfocaments existents (Ramírez-Alujas, 2012). Algunes nocions que desperten un consens força generalitzat són les següents (Moore et al., 1997; Osborne i Brown, 2005):

- La innovació s'enceta amb la generació d'idees noves.
- La innovació comporta que es duguin a terme les idees noves.
- Les idees que s'apliquen en una innovació han de comportar canvis significatius en les maneres de treballar de l'organització que les impulsa.
- Simultàniament, aquests canvis han de provocar transformacions significatives (millores) en els problemes tractats.
- Per tal que aquestes transformacions substantives siguin possibles, és necessari que les innovacions perdurin en el temps.

No obstant això, més enllà d'aquestes proposicions bàsiques, diferents autors posen l'accent en diferents enfocaments a la innovació. Concretament, i recuperant les afirmacions de l'apartat anterior, podem fer una primera distinció entre dos enfocaments principals:

En primer lloc, des d'una aproximació instrumental, es defineix la innovació com l'adquisició de les tècniques que permeten millorar l'eficiència de determinades accions. La innovació, per tant, no transforma el que fem, sinó la manera com ho fem. La introducció de noves tecnologies, per exemple, acostuma a traduir-se en innovacions més instrumentals que substantives.

En segon lloc, des d'una perspectiva substantiva, ens referim a la innovació com la capacitat d'abordar i transformar la realitat d'una manera diferent. En conseqüència, s'interpreta la innovació com un procés social i polític que no només modifica la forma de les solucions, sinó que, sobretot, replanteja la naturalesa dels problemes. No es tracta, per tant, d'una habilitat mecànica, sinó d'un salt cognitiu.

En aquest treball optem per una definició substantiva de la innovació, que no interpretem com millores en els processos, sinó com la capacitat de construir noves respostes a nous problemes complexos, com ara l'atur massiu, els riscos ecològics o la cohesió social. És per aquesta raó que la innovació té a veure amb el coneixement i no amb la tècnica: innovem a través de coneixements nous i no a través de tècniques noves.

La perspectiva de la innovació que proposem aquí, per bé que subratllada per alguns corrents de la literatura, és innovadora en el sentit que desborda l'aproximació predominant en el sector públic, encara molt focalitzada en els aspectes instrumentals i molt poc en els substantius. Aquest biaix a favor de l'aproximació instrumental respon a dos motius principals. El primer és el biaix procedimentalista mateix de les administracions públiques, el qual reflecteix el predomini encara vigent d'una "cultura burocràtica" molt preocupada pels procediments, més que no pas pels resultats. El segon motiu és el mimetisme amb el sector privat empresarial, que ha estat pioner en la reflexió i en la pràctica de la innovació. En el sector privat empresarial, les preocupacions són eminentment instrumentals perquè sovint l'objectiu de la innovació és millorar l'eficiència i, de retruc, els marges de benefici de l'organització. El repte que té plantejat el sector públic és conceptualitzar la innovació reconeixent clarament les especificitats públiques de la gestió. Entre d'altres coses, això passa per acceptar que les preocupacions substantives són ineludibles i, de fet, primordials per a les organitzacions públiques. En el sector públic, és inadequat concebre la innovació com quelcom purament instrumental (és a dir, basat a acabar fent millor el que fem), en el sentit que no dona respostes efectives a problemes reals i sentits per la gent.

Aquesta distinció és crucial, ja que ens permet descartar tot un conjunt d'experiències que sovint es qualifiquen d'innovadores però que, de fet, es limiten a millores instrumentals. Ens estem referint, per exemple, a la introducció de les noves tecnologies o a la reenginyeria de processos. Ambdues millorarien determinades accions, però no oferirien respostes noves substantives. Tampoc suposa una innovació substantiva ni el *benchmarking* ni els bancs de bones pràctiques. Els primers es limiten a comparacions que permeten incorporar coneixement ja existent, mentre que els segons l'acumulen. En cap cas no produeixen coneixement nou, que seria l'essència de la innovació.

La innovació, per tant, suposa aportació de coneixement nou per a la gestió democràtica dels conflictes col·lectius, i aquesta és la definició amb la qual volem treballar. Associar innovació amb producció de coneixement implica acceptar que per poder innovar no n'hi ha prou amb informació, sinó que, sobretot, necessitem experiència, judicis i valors. El coneixement –el saber– implica un treball addicional sobre la informació, tal com ho expressen amb precisió diversos autors:

“[El] saber és informació amb valor, amb un alt grau de reflexivitat” (Innerarity, 2011: 27).

“La informació es notifica; el saber es produeix” (Krohn, 2003: 99).

“La creativitat és un viatge i no una destinació, un procés i no un estatus” (Landry, 2000: 14)

“La font principal de varietat [i d'innovació] recau en la pròpia interacció entre els actors” (Guia, et al., 2009: 97).

En conseqüència, una organització innovadora no és la que acumula i conté moltes dades, sinó la que articula un procés de reflexió que, a partir d'aquesta informació, genera coneixement. **La innovació és un procés que transforma reflexivament la informació en quelcom intel·ligent i la converteix en coneixement.** La innovació, per tant, no millora el saber disponible, sinó que parteix de la ignorància i pretén abordar-la amb coneixements nous. En paraules d'Innerarity (2011: 56):

[U]na societat del coneixement és, d'entrada, una societat que produeix desconeixement en la mesura que qüestiona i desestabilitza les orientacions tradicionals; la innovació té el seu revers en la generació de saber superat i en les pràctiques obsoletes.

La innovació, interpretada en aquests termes, s'associa amb intel·ligència col·lectiva (deliberativa) i no amb saviesa individual (tecnocràtica). La innovació no es planifica racionalment, sinó que es descobreix a través d'interaccions. Aquesta és la raó per la qual establim una estreta relació entre innovació i racionalitat deliberativa, i per la qual entenem que el fet que es produeixi depèn de la capacitat de relació entre múltiples actors i no d'un acte individual. Tal com apuntava Aristòtil fa més de vint-i-cinc segles, la intel·ligència del més savi dels homes no es podrà comparar mai amb la d'un grup d'homes. O, usant una citació més recent del polític Barber (2004: 158-159),

L'autor del llenguatge, el pensament, la filosofia, la ciència i l'art, com també de la llei, els pactes, els drets individuals, l'autoritat i la llibertat no és l'home, sinó els homes. [...] L'home, nosaltres, es troba molt per sobre de totes les criatures, en concretar-se en una història que fem tots junts. Les capacitats específiques que comprometen la nostra humanitat –la memòria (la capacitat de recordar i d'usar el passat), la racionalitat (la capacitat d'analitzar i d'usar el present) i la imaginació (la capacitat d'unir el passat i el futur en un acte d'imaginació)– aboquen amb el pas del temps les nostres particularitats a la comunitat i ens lliguen els uns amb els altres, sobretot a través del llenguatge i la conversa, i en la política que l'intercanvi d'idees fa possible.

La dimensió col·lectiva i relacional de la innovació ens permet distingir-la d'un terme molt proper, la creativitat. La creativitat és individual, mentre que la innovació és col·lectiva. En aquest sentit, la creativitat és una condició necessària però no suficient per a la innovació, ja que aquesta última requereix un esforç interactiu suplementari (Van den Ven, 1988). La creativitat comporta un pensament generatiu i, per tant, imprescindible per a la innovació. Innovar, però, requereix un procés convergent i analític, que converteixi la creativitat en saber orientar cap a la resolució de problemes col·lectius (Landry, 2000).

D'altra banda, la creativitat està íntimament lligada amb la destrucció. Schumpeter ja ens parlava de la importància de la "destrucció creativa" per al progrés de la societat. En canvi, en les administracions públiques, l'harmonia és considerada un element central; de manera que s'eliminen o es neguen els conflictes, les diferències, els malentesos i, finalment, es desactiva la mateixa font del canvi creatiu i espontani. Les accions dels individus poden ser creatives, però per generar innovació necessiten un entorn capaç d'assumir certa desestabilització i de trencar algunes rutines.

En definitiva, recollint les idees apuntades en els paràgrafs anteriors, considerem que per definir el què de la innovació hem de fer referència a tres punts crítics:

- i. En primer lloc, **la innovació parteix del desconeixement**, del saber superat. Una organització –en el nostre cas l'Administració pública– que no sigui capaç de posar en dubte allò que fa i d'assumir críticament un replantejament de les seves rutines mai no podrà ser innovadora.
- ii. En segon lloc, **la innovació és sempre un procés, un viatge**. Innovar vol dir generar coneixement nou, i això només és possible a través **d'un procés reflexiu** que vagi més enllà tant de la millora instrumental com de l'acumulació de dades i informacions.
- iii. En tercer lloc, **la innovació és sempre col·lectiva**. El procés reflexiu que propicia la innovació ha de ser compartit i ha de facilitar la interacció de diferents punts de vista. Com hem subratllat anteriorment, la racionalitat tecnològica pot ser individual, mentre que la innovació és sempre deliberativa i, per tant, col·lectiva.

Traslladant aquests tres punts al nostre objecte d'estudi, afirmem que **una Administració pública innovadora és aquella que genera processos reflexius i interactius (col·lectius) destinats a produir coneixement nou per a la gestió democràtica dels conflictes**. Aquesta definició, com hem vist, es basa en la literatura especialitzada, però no per això deixa de ser un enorme repte per a una organització que ha estat històricament pensada per tot el contrari. És fonamental, per tant, endinsar-se en el com de la innovació, en quines són les palanques i els motors que ens poden permetre convertir les nostres administracions públiques en organitzacions innovadores.

Finalment, però, en el marc d'una organització com l'Administració pública no n'hi ha prou de generar coneixement nou, sinó que cal també valorar el **potencial transformador** d'aquest coneixement i la **sostenibilitat dels canvis** que produeix. Quan analitzem experiències innovadores, per tant, hem d'avaluar-ne tant els impactes com la perdurabilitat.

### 1.3 El com de la innovació política i administrativa

La innovació suposa un descobriment *imprevisible* i, com a tal, no es pot planificar. L'única cosa que podem fer és afavorir les condicions perquè aparegui, sense buscar receptes ni dreceres que ens garanteixin resultats concrets. No podem, doncs, parlar d'instruments o mecanismes per a la innovació, sinó que hem de referir-nos a circumstàncies que l'afavoreixen. És cert, però, que les circumstàncies (l'entorn) poden aprofitar-se millor o pitjor, de manera que la innovació requerirà també palanques (motors) que transformin el potencial en realitat. Més concretament, en aquest estudi ens referirem, doncs, als *entorns* i als *motors* de la innovació:

- **Entorn innovador:** es refereix a aquelles característiques “ambientals” que estimulen la creativitat, que accepten la prova i l'error, que es replantegen les rutines i que, en definitiva, afavoreixen la innovació.
- **Motor de la innovació:** es refereix a un “factor” –humà, organitzatiu, institucional– que afavoreix la innovació. Actua com un incentiu i, per tant, tot i que no assegura que la innovació es produeixi, en pot facilitar l'aparició.

A continuació concretarem aquests dos conceptes. Aquest informe està especialment interessat a com passar de la voluntat a la pràctica innovadora i, per tant, ens interessa sobretot aquest àmbit. De fet, en detallar què entenem per un *entorn innovador* i per un *motor de la innovació* estem identificant i definint les variables explicatives que usarem en els estudis de cas, per explicar i valorar les experiències innovadores que hem triat.

### 1.3.1 Entorns innovadors

Hem definit l'entorn innovador com un *ambient*, com un hàbitat on la innovació troba oportunitats per produir-se. L'Administració pública representa un determinat tipus d'entorn, molt poc propici per a la innovació, ja que està construït per aconseguir regularitat, seguretat i garantia (Beetham, 1996; Du Gay, 2000).

Tenim, per tant, un repte fonamental, que consisteix a modificar els trets definidors d'aquest entorn institucional especialment resistent a les demandes d'innovació. Hem de ser conscients que aquestes dificultats són estructurals i estan sòlidament arrelades, de manera que no podem oferir solucions immediates. Tanmateix, aquestes dificultats no poden inhibir-nos de treballar en determinades direccions i anar apuntalant, encara que sigui lentament, les característiques d'un entorn institucional que afavoreixi la innovació.

Considerem que, per tal de propiciar un *ambient* innovador, caldria propiciar tres transformacions en els entorns de les administracions públiques: (i) un entorn que reconegui i utilitzi la ignorància com a font de coneixement i innovació, (ii) un entorn que permeti treballar des d'una inexactitud creativa, i (iii) un entorn que assumeixi la pluralitat de perspectives com a condició per a la innovació. Com es pot constatar, no es tracta d'actuacions que s'adrecin als components estructurals de l'organització, sinó a allò que anomenem cultura d'una organització. Naturalment, no hi ha receptes per transformar la cultura d'una organització, però com a mínim hem de saber en quines direccions s'hauria de produir la transformació. Els tres punts següents, des del nostre punt de vista, marquen les direccions que hauria d'emprendre una organització que pretengués convertir-se en un ambient adequat per a la innovació.

#### **i. Acceptar la ignorància com a punt de partida**

La ignorància i el desconeixement no tenen cabuda en els entorns administratius. De fet, aquests entorns estan construïts sobre la premissa contrària: la de la suficiència cognitiva. La mateixa existència de les administracions es justifica per la necessitat de coneixement expert sobre el qual sustentar les decisions polítiques. Els membres de l'Administració són seleccionats en virtut del seu coneixement expert. La seva estructura organitzativa es regeix pel principi de l'especialitat cognitiva.

Tanmateix, sense acceptar la ignorància i el desconeixement no hi ha possibilitats d'innovació. De fet, sense aquest punt de partida, no és possible ni modificar les maneres de pensar ni plantejar noves preguntes. Un entorn innovador utilitza positivament la ignorància i el desconeixement, ja que els aprofita per trencar amb les rutines i per afavorir noves maneres

de pensar. Només si els individus qüestionen les seves tasques ordinàries i plantegen alternatives a les rutines i als valors establerts, podran aportar millors solucions als problemes existents o al descobriment de nous problemes. L'hàbitat administratiu, en definitiva, hauria d'afavorir que els seus empleats qüestionessin les rutines. Malauradament, penalitza els pocs que ho intenten.

Innovar, com ja havíem anticipat, no significa només millorar l'eficiència de les respostes, sinó modificar, sobretot, el contingut de les preguntes. Ser innovador no significa millorar les solucions, sinó reformular els problemes. El problema maleït són exemples de problemes dels quals no coneixem la solució. A més, i especialment, no sabem exactament quin és el problema. Aquesta ignorància inicial és el punt de partida per a la innovació. Si l'Administració pública no pot assumir aquesta ignorància, mai no serà innovadora. I de manera similar, si els ciutadans no acceptem que l'Administració pública ens mostri la seva ignorància, mai no podrem demanar-li que sigui innovadora.

Acceptar la ignorància com a punt de partida comporta no només un canvi d'actituds, sinó també de les pràctiques administratives: valorar no només els coneixements tècnics especialitzats, sinó també altres tipus d'habilitats cognitives més genèriques (per exemple, l'habilitat per aprendre) per accedir a l'Administració; afavorir espais organitzatius interdisciplinaris; aplanar estructures organitzatives; fer molt més permeable l'Administració a les fonts de coneixement no expert, etc.

## **ii. Treballar des de la inexactitud**

Per poder innovar no podem perdre'ns en els detalls o, dit d'una altra manera, la innovació requereix la capacitat de fer esbossos, traços gruixuts que ens dibuixin noves interpretacions de la realitat. Aquesta operació és impossible quan estem atrapats en els detalls. Per això Innerarity (2011) es refereix a la innovació com un procés que, a través de reduccions significatives de la realitat, obre nous camins en els laberints de la informació. Per innovar necessitem menys especialització i més visions generals, menys informació i més síntesis: cal passar d'una gestió del coneixement excessiva, pensada des de la perfecció i la completesa, a una de selectiva. Ens fan falta tècniques que possibilitin tirar endavant un saber incomplet (Innerarity, 2011: 31).

D'altra banda, acceptar la inexactitud suposa fer-se càrrec del context, de la impossibilitat de treballar en entorns asèptics i en situacions controlades de laboratori. El món és inexacte i, per abordar-lo, hem de recrear ambients que assumeixin aquesta inexactitud. Així, per exemple, el fet de treballar amb metàfores, reduint la complexitat de la realitat, és una forma molt usada per afavorir la creativitat (Morgan, 1992). En aquesta mateixa direcció, els entorns informals i poc estructurats (Waterman, 1989) o les estructures organitzatives transversals (Fundación Kaleidos, 2011) també afavoreixen l'aparició de la innovació.

## **iii. Assumir la pluralitat de punts de vista**

A més, la innovació necessita acceptar la no-exclusivitat en la producció del coneixement, el dissens, el conflicte i la diversitat. La diversitat i el conflicte són forces transformadores de les relacions de poder i, per tant, desafidores de l'*statu quo* i generadores d'innovació. Aquest és un dels punts clau que recullen les teories de la complexitat, que demostren la



possibilitat d'un ordre que emergeix del desordre fruit de processos de relacions espontànies (Axelrod i Cohen, 2000).

La principal força contrària a la innovació és el monopoli, atès que la concentració del saber –o del poder– en una sola font impedeix descobrir coses noves. L'Administració pública, en canvi, és un àmbit dominat per la concentració i el monopoli. S'oposa a compartir i intercanviar i, per tant, es fa resistent a la innovació. Una administració innovadora, consegüentment, ha d'impulsar processos d'interacció interns i externs, assumir que el diàleg i el creuament de perspectives diverses genera aprenentatge i impulsar estructures en xarxa que propiciïn les relacions d'interdependència (superant la independència del mercat i la dependència de les jerarquies).

En definitiva, una administració innovadora ha de propiciar entorns oberts a les relacions i al diàleg. Ha de promoure els contactes, tant entre diferents institucions com entre diferents actors, entre diferents nivells governamentals o entre la teoria i la pràctica. El fet d'*alimentar-se mútuament* és l'essència de l'activitat innovadora. Aquesta no és la cultura dominant a l'administració pública, de manera que caldrà emprendre accions i assumir compromisos en aquesta direcció (O'Leary i Blomgren, 2009; O'Leary, Van Slyke i Kim, 2010).

### 1.3.2 Motors de la innovació

Un ambient innovador és necessari però insuficient. A més, cal disposar d'estímuls que converteixin el potencial en realitat innovadora. Aquests estímuls o factors propiciadors de la innovació poden ser molt variats. Trobem innovacions que apareixen per imitació d'altres experiències, innovacions que es difonen des d'instàncies finançadores, innovacions obligades pel context i innovacions que arriben per efecte contagi des d'altres sectors. Altres tipus d'innovacions són les que han estat liderades des de la política, les que s'han originat en cercles tècnics o professionals, les que han fructificat a partir de propostes acadèmiques i les que són resultat de transferències des de la mateixa societat civil.

Així doncs, els factors que poden estimular la innovació són molts i variats. Analíticament, però, ens cal trobar una tipologia que permeti, en primer lloc, classificar-los d'una manera adequada i, en segon lloc, establir relacions entre els orígens i els resultats de la innovació. En aquesta recerca, atesa la dificultat de combinar múltiples criteris (per exemple, instància que promou la innovació, persones que la impulsen o espai institucional on s'origina), hem optat per una classificació topològica que, usant un criteri aliè a l'Administració pública i al seus actors, ens ofereix certa coherència analítica. Ens referim als **quatre motors de la innovació**: el motor superior, el lateral, l'intern i l'inferior.

#### i. El motor superior

Sovint, les institucions públiques –amb un paper molt actiu en el dia a dia de les diverses polítiques públiques– tenen dificultats per agafar distància i replantejar amb traç gruixut les seves rutines de treball. A més, és freqüent que tampoc puguin alliberar els recursos humans, econòmics i organitzatius que poden ser necessaris per a una experiència innovadora.

En canvi, determinades instàncies superiors disposen de més recursos i d'una mirada més panoràmica. No usem el terme "superior" en un sentit jeràrquic sinó espacial, de manera que, en funció de l'administració, pot ser superior la diputació, la comunitat autònoma, l'estat o la Unió Europea. Només cal pensar en el paper que ha tingut la Unió Europea a l'hora de promoure les polítiques de desenvolupament endogen (programes URBAN i LEADER) o una nova cultura de l'aigua (a partir de la Directiva marc de l'aigua). De manera similar, les diputacions han estat molt actives afavorint la difusió de les Agendes 21 o propiciant l'aparició dels plans educatius de ciutat.

També considerem topològicament superiors les innovacions que provenen del món acadèmic. No es tracta de cofoisme gremial, sinó de reconèixer que sovint tenen més recursos i capacitat per agafar distància que aquells que treballen des de les trinxeres. També en tenim exemples propers, com ara la influència que han tingut els informes de la Fundació Jaume Bofill en la política educativa o el paper destacat del mateix Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) a l'hora de facilitar les múltiples experiències d'innovació democràtica que s'han donat a Catalunya.

En definitiva, el motor superior es caracteritza perquè té capacitat per propiciar la innovació des d'una distància que li permet treballar amb **traç gruixut i visions holístiques**. Tanmateix, aquest motor sembla arrencar amb dos tipus de combustible: el **nivell governamental superior** amb menys responsabilitats executives i el món de **l'acadèmia i de la recerca**. En tot cas, per tal que els nivells de govern superiors puguin esdevenir un motor per a la innovació, necessitem que adoptin un rol catalitzador i habilitador, més que no pas jeràrquic. De manera similar, per tal que el món de l'acadèmia i de la recerca puguin incidir efectivament sobre la innovació administrativa, cal que adopti una actitud de compromís social, voluntat de servei públic i sentit d'utilitat, aspectes que encara avui escassegen en aquest món, excessivament endogàmic.

No obstant això, el motor superior pot fallar quan els ens que es troben per sota adopten una actitud oportunista respecte dels recursos que proporciona, sense entendre la innovació que es pretén ni estar-ne convençuts. Aquest tipus de dinàmiques, en definitiva, poden banalitzar les innovacions.

## ii. El motor lateral

Aquest motor es basa en la ja molt coneguda lògica del *benchmarking*, és a dir, en el coneixement, la comparació i la posterior imitació de les experiències innovadores que han estat protagonitzades per administracions similars: Barcelona va ser pionera en planificació estratègica i en pocs anys totes les administracions locals tenien plans estratègics; Porto Alegre va ser reconeguda internacionalment pels pressupostos participatius, els quals es van estendre com una plaga, i les universitats van apostar pels contractes programes i aviat van proliferar en molts altres àmbits sectorials.

El motor lateral, per tant, afavoreix la innovació a partir de **l'aprenentatge entre iguals (o similars)**. És un motor molt potent, ja que no només funciona a partir de la transferibilitat que facilita la similitud, sinó també per la cultura del "no voler ser menys que els altres". És un motor potent i que pot usar fonts d'alimentació diverses, com els **bancs de bones pràctiques**, les **xarxes de relacions** entre institucions similars o les **associacions**

governamentals, i que, més enllà d'aquests espais formals, també s'alimenta de les xarxes informals i de la casualitat: algú ha conegut una experiència per atzar en un determinat lloc i considera que podria ser interessant replicar-la en el seu context.

El motor lateral també comporta un risc: el mimetisme irreflexiu. És a dir, que hom intenti replicar en el seu context una experiència que ha estat concebuda en un context radicalment diferent, sense pensar abans si la innovació en qüestió té sentit en el context propi i ni tan sols fer un esforç d'adaptar-se a les particularitats del seu entorn.

### iii. El motor intern

Tot i que no és tan fàcil d'identificar, la innovació també pot generar-se a l'organització mateixa, usant les seves forces i els seus recursos per produir nou coneixement. De fet, encara que no tendim a valorar-ho, les administracions públiques contenen un amplíssim capital de coneixement i, per tant, un cabal innovador més que interessant, però sovint les organitzacions menyspreen aquest potencial i es consideren incapaces d'innovar. La tendència a considerar que les organitzacions han de procedir eficientment i a menystenir que tenen capacitat de pensar intel·ligentment ens impedeix explotar-ne tot el potencial.

Una administració innovadora, doncs, és aquella que aprofita el potencial que té i que posa en marxa un motor intern amb una capacitat enorme. Com ja hem indicat anteriorment, aquest motor no arrenca només acumulant la informació disponible, sinó que ha de processar-la; no depèn de la creativitat d'una persona, sinó de la interacció entre moltes. **La innovació, per tant, dependrà d'un model organitzatiu que propiciï la generació col·lectiva de coneixement.** Consegüentment, haurem d'aprendre a **treballar en xarxa**, a articular **polítiques transversals**, a fomentar la **coordinació horitzontal**, etc. Aquestes són les principals fonts d'alimentació d'aquest motor intern.

Tanmateix, aquestes fonts d'alimentació troben moltes dificultats pràctiques, ja que xoquen frontalment amb una institució dissenyada *genèticament* per operar verticalment i des d'espais especialitzats tancats. Sembla necessari, per tant, que la posada en marxa d'aquest motor vingui promoguda i sostinguda per persones amb lideratge. Tal com planteja Losada (2007: 198), "En aquesta mena de situació, en què hi ha un *statu quo* instal·lat, el *lideratge* és un instrument que pot *desestabilitzar* la situació per orientar-la cap a un altre estadi que aporti més valor a la societat". Aquest lideratge pot ser **polític** o **tecnicodirectiu**. Per descomptat, una transformació organitzativa que alimenti el motor de la innovació reclama un lideratge polític que la defensi de les inèrcies que inevitablement trobarà. Però també és veritat que els polítics han estat poc interessats a liderar transformacions organitzatives, de manera que sovint han estat els tècnics –normalment amb funcions directives– els que han intentat substituir-los.

Les funcions bàsiques del lideratge, tant de tipus polític com tecnicodirectiu, són les mateixes (Losada, 2007): d'una banda, orientar la innovació, creant o recreant la visió que ha d'encaminar-la i conduint l'estratègia que ha de fer-la possible; i, d'altra banda, motivar la innovació, generant adhesió entre les persones que la faran possible, creant els equips necessaris i afavorint el desenvolupament de la cultura organitzativa necessària. El lideratge que més afavoreix la innovació, per tant, és un lideratge facilitador i no un de controlador

com el que associem a les funcions directives clàssiques.

#### iv. El motor inferior

D'entrada, hem de subratllar que el terme "inferior" és estrictament topològic i que no volem dotar-lo ni de connotacions jeràrquiques ni de referències a posicions subordinades. Aclarit aquest punt, aquest motor actua a partir del potencial innovador que una institució pot absorbir de les persones i de la societat amb la qual interactua. El motor superior s'aprofita de la distància, mentre que el motor inferior utilitza la proximitat, l'experiència quotidiana i el contacte com a font d'innovació.

Aquests elements els poden proporcionar especialment dos tipus d'actors: els treballadors de base de les organitzacions públiques i la mateixa ciutadania, organitzada o no. Els treballadors de base són una font inestimable de coneixement per la seva capacitat de copsar, a partir de l'experiència quotidiana i el contacte directe amb els problemes, si els programes funcionen o no i què podria ajudar a millorar-los. Potser no tenen la visió global necessària, i per això no es tracta d'invertir la piràmide administrativa, però és evident que històricament en una administració fortament jerarquizada el coneixement pràctic dels treballadors de base ha estat força desaprofitat. Per això, ja fa temps que es parla de la necessitat de redissenyar estructures organitzatives i procediments d'actuació que afavoreixin l'experimentació i la transferència de coneixement de baix cap a dalt (vegeu, per exemple, Osborne i Gaebler, 1995).

D'altra banda, existeix una àmplia literatura lligada a la innovació social (Putnam, 1993; Moulaert, 2010; Fung, 2005; Waagenar, 2007; De Souza-Briggs, 2008) que remarca com una ciutadania activa, més o menys formalment organitzada, pot representar una font d'innovació i creativitat que aportí valor afegit a les pràctiques administratives. Adoptar aquest enfocament ens allunya dels pressupòsits tecnocràtics i del monopoli del coneixement expert per part de pocs actors. Ans al contrari, i de manera coherent amb el nostre plantejament conceptual, la innovació administrativa es pot alimentar significativament amb la innovació social. Tanmateix, per aconseguir que aquest cercle virtuós es produeixi, cal que existeixin espais de diversitat social i d'interacció entre actors de naturalesa diversa (espais híbrids). Una **Administració innovadora** és, doncs, una Administració **oberta a la pluralitat social** i disposada a propiciar **espais de diàleg i trobada** amb aquesta pluralitat.

El motor inferior de la innovació es basa en el potencial de la societat civil i, consegüentment, disposa de dues fonts bàsiques d'alimentació: el **capital social** de la mateixa comunitat (Putnam, 1993) i la disponibilitat d'espais de diàleg i **participació ciutadana**.

Com en els casos anteriors, no hem d'idealitzar tot allò que provingui de "la base" (ja sigui administrativa o ciutadana). Tant els treballadors de base com la ciutadania també poden ser elements de bloqueig a innovacions que s'impulsen des de les cúpules administratives, més que no pas motors d'innovació. En tot cas, el problema és que aquestes innovacions han estat concebudes de manera elitista, sense comptar amb la participació dels que hauran de dur-les a terme ni dels que en seran els principals afectats. La innovació, com veurem, pot generar fortes resistències i cal saber anticipar-les i gestionar-les per tal que no ens

paralitzin.

Per concloure aquest apartat sobre el com de la innovació, podem plantejar com a hipòtesi principal que la innovació es produirà quan es combinin unes condicions favorables a l'entorn administratiu i s'activen els quatre motors necessaris de manera simultània (superior, inferior, lateral i interior). L'activació dels motors a entorns desfavorables pot fer que les innovacions, per més que s'activen, tendeixin a dissoldre's o a tenir greus dificultats per consolidar-se. Els entorns favorables per si sols no produiran innovacions significatives si no és amb l'ajut dels motors. El pes respectiu de cada motor pot variar segons els casos, però les innovacions basades en una força motriu molt descompensada poden generar desequilibris significatius: innovacions promogudes per nivells de govern superiors sense els suports interns necessaris a l'organització que les ha de dur a la pràctica, innovacions liderades des de baix que no troben el suport necessari en instàncies superiors, innovacions aïllades que no es poden estendre cap als costats ni aprofitar els aprenentatges dels intercanvis entre iguals perquè no hi ha xarxes horitzontals, etc.

Les xarxes, formals i informals, són fonamentals per impulsar el desplegament i la consolidació de les innovacions. Les administracions públiques han funcionat fins ara sota el principi de l'especialització, seguint la lògica que cadascú ha de fer "el que li correspon" (Brugué, 2002). Aquest és un ambient molt poc procliu a la innovació. Treballar en xarxa enriqueix el diagnòstic dels problemes, afavoreix l'intercanvi d'idees, estimula la creativitat, facilita la construcció de consensos i promou la coresponsabilitat amb l'aplicació de les solucions. La gestió en xarxa o col·laborativa (Kikert et al., 1997; Sullivan i Skelcher, 2002; Agranoff i McGuire, 2003) representa l'entorn més favorable per la innovació i permet que els motors que l'activen funcionin a ple rendiment.

En els casos que analitzarem en el proper apartat tractarem de valorar el funcionament d'aquest conjunt de factors, entenent que la innovació a la pràctica pot produir-se a partir de combinacions diverses. Tanmateix, valorarem l'èxit d'aquestes experiències en funció dels orígens, ja que –malgrat la modèstia empírica de la recerca– pretenem raonar inductivament per tal de fer algunes consideracions generals sobre les possibilitats de generar innovació en les administracions públiques.

### 1.3.3 *Avaluació de la innovació*

Una de les principals dificultats a l'hora d'analitzar la innovació és avaluar-ne els resultats, no només per les traves metodològiques per valorar els resultats concrets, sinó també –i aquest és un problema més de fons– per les dificultats per identificar l'objecte de l'avaluació.

A vegades podem considerar que la innovació és l'objectiu i doncs avaluar l'experiència en funció de la novetat que suposa: com més innovació, millor valoració. La nostra posició, però, tendeix a no considerar la innovació com una finalitat en si mateixa, sinó com un mitjà per transformar la realitat. La innovació no pretén fer coses diferents perquè sí, sinó fer-les en la mesura que es converteixen en el camí per incidir en determinades situacions o per solucionar determinats problemes. Amb altres paraules, les polítiques són innovadores en

la mesura que es plantegen preguntes noves i respostes noves sobre la realitat social o econòmica que les envolta.

Aquesta vocació transformadora de l'*statu quo* implica que la innovació es troba amb freqüents resistències. Cada situació està ancorada en una determinada correlació de forces i la voluntat de modificar-la desperta recels i resistències, les quals condicionaran el potencial innovador i sobretot la capacitat de les polítiques innovadores de transformar la realitat.

Un aspecte addicional que preocupa els estudiosos de la innovació és que sigui sostenible. La innovació sembla requerir un intens esforç conjuntural, però hi ha dubtes sobre com aconseguir que perduri. Això és crucial, ja que sense aquesta sostenibilitat estem parlant només de modes més o menys passatgeres, sense capacitat per transformar de manera efectiva la realitat. És a dir, sense sostenibilitat no podrem avaluar positivament els resultats i els impactes de la innovació.

A partir d'aquestes reflexions genèriques, en els estudis de cas que abordarem a continuació ens preocuparem no només del perquè, el què i el com de la innovació, sinó també de les resistències que desperta i els resultats que pot generar en termes de sostenibilitat i, per tant, de capacitat de transformació real.

## 2 Un relat de quatre experiències innovadores

En aquest segon capítol descrivim breument els quatre casos d'estudi: la política del paisatge, la política de regeneració de barris degradats, els centres cívics de Girona i el projecte de la superilla de Gràcia (Barcelona). No pretenem ni ser exhaustius en la presentació ni anticipar interpretacions analítiques de cada cas. En canvi, tenim intenció d'oferir una mirada panoràmica inicial d'unes experiències en què més endavant aprofundirem des de l'òptica de la innovació, a partir de les entrevistes i el treball de camp.

Convé recordar que els casos han estat triats tot partint d'una aproximació substantiva al concepte de la innovació: són considerats com a innovacions perquè representen mirades i solucions innovadores a problemes substantius i, per tant, van més enllà de la mera innovació en els procediments o les tècniques administratives. En aquest sentit, tots constitueixen experiències d'innovació aplicades a una política pública i no merament a un servei públic. També hem tingut en compte que fossin experiències ja dutes a terme i que, per tant, no només fossin innovacions conceptuals teòriques. Aquests són els elements en comú.

Els elements de diversitat, en canvi, tenen a veure amb dues dimensions. D'una banda, l'escala de la innovació és diferent: local, en els casos de la superilla de Gràcia i dels centres cívics de Girona, i autonòmica, en els casos dels catàlegs del paisatge i la Llei de barris. D'una altra banda, la innovació també afecta diferents àmbits temàtics: territorial i ambiental, en el cas dels catàlegs i el de la superilla, i sociourbanístic, en el cas de la Llei de barris i els centres cívics. Aquestes dues dimensions són concebudes en el disseny de la nostra recerca com a variables de control per observar fins a quin punt el *què*, el *com* i el *perquè* de la innovació són similars en casos de diferent escala i amb diferents continguts temàtics.

Metodològicament, aquesta recerca s'ha basat en la combinació de dues grans tècniques de recollida de dades. En primer lloc, per a cada cas hem identificat un seguit de documents bàsics (diagnòstics, programes d'actuació administrativa, estudis i avaluacions) que ens han permès reconstruir la informació bàsica relativa a cada experiència. En segon lloc, hem realitzat setze entrevistes (quatre per a cada cas) a persones amb perfils diversos: impulsors polítics i tècnics de la innovació, experts que han assessorat o acompanyat l'experiència, representats d'entitats implicades i acadèmics o investigadors. Les entrevistes han estat orientades a explorar els perquès, els quès, els coms, els resultats, les resistències i la sostenibilitat de la innovació. Disposar de quatre entrevistes per a cada cas amb perfils diversos ens ha permès contrastar la coincidència o no de les percepcions. Les persones entrevistades han estat seleccionades perquè eren significatives i no tant per ser representatives.

A continuació, doncs, presentem les característiques bàsiques de cada cas estudiat, per després analitzar-los en profunditat.

## 2.1 El cas dels catàlegs del paisatge

Els catàlegs del paisatge formen part d'una política promoguda des de la Unió Europea i que a Catalunya es va incorporar a partir de 2005. Hem considerat que es tracta d'una experiència innovadora, ja que no només aporta noves solucions, sinó que sobretot identifica i aborda una qüestió inexplorada fins fa poc: la relació entre el paisatge i la qualitat de vida de les persones.

Tanmateix, el caràcter innovador d'aquesta iniciativa ha estat reconeguda a través dels múltiples premis obtinguts per l'Observatori del Paisatge. El seu director, el catedràtic Joan Nogué, per exemple, va recollir la Medalla d'Or en la 15a edició dels premis de Reial Fundació de Toledo, on es reconeixia la seva tasca d'estudi, protecció i gestió; així com el fet d'esdevenir un referent estatal i internacional com a centre de pensament i acció en matèria de paisatge. També la Societat Catalana d'Ordenació del Territori (SCOT), filial de l'Institut d'Estudis Catalans, va concedir el Premi Territorial al Catàleg del Paisatge de les Comarques Gironines. En atorgar aquest guardó, el jurat va destacar el caràcter innovador, el valor exemplificador, l'interès conceptual i l'aplicabilitat del Catàleg, així com també el fet d'haver desplegat processos de participació ciutadana i haver treballat de manera transversal i interdisciplinària.

### 2.1.1 Problemes que aborda aquesta política

Durant les darreres dècades, els paisatges catalans han patit ràpides i profundes transformacions, les quals han afavorit una sensibilització creixent de la societat en relació amb el paisatge i han donat lloc a un increment del desig de participació social en les polítiques territorials. Les polítiques del paisatge no només identifiquen un nou objecte per a la intervenció pública, sinó que es desmarquen de les aproximacions més tradicionals al mateix concepte paisatgístic. El paisatge no invoca simplement una imatge bucòlica, sinó que es defineix com l'espai que envolta les persones i que, per tant, en condiona la qualitat de vida. El paisatge, consegüentment, es defineix a partir de les percepcions de la població i és el resultat de la interacció entre factors naturals i humans. La població no només s'aproxima al paisatge de manera contemplativa, sinó que entén que un paisatge de qualitat genera benestar i afavoreix la qualitat de vida. Tal com recull el Conveni Europeu del Paisatge de 2000, signat en el marc del Consell d'Europa, "el paisatge és un element important per a la qualitat de vida de les poblacions, tant en els medis urbans com els rurals, tant en les zones degradades com en les de més qualitat, tant en els espais singulars com en els quotidians".

Aquest mateix Conveni preveu –de manera també innovadora– que l'Administració involucri la societat en la presa de decisions paisatgístiques. Es considera imprescindible que la ciutadania (individualment o col·lectivament) participi en la definició d'aquestes polítiques públiques de protecció, gestió i ordenació del paisatge, ja que tothom ha de reconèixer el seu propi paisatge i, a partir d'aquí, reclamar el dret a un paisatge de qualitat. Per tal d'incorporar el paisatge en l'agenda de les polítiques públiques, s'ha impulsat la definició i la redacció dels anomenats catàlegs del paisatge, els quals permeten conèixer com és el paisatge, quins valors se li atorguen, quins factors l'expliquen i com ha evolucionat a partir de les diverses dinàmiques econòmiques, socials i ambientals.



En els catàlegs, el paisatge no és una imatge estàtica, és un producte social. El paisatge ens mostra la projecció cultural d'una societat en un espai determinat i, per tant, a més de la seva dimensió material, en té d'altres de caràcter espiritual i simbòlic. Els factors històrics, culturals i socials de l'entorn físic on viuen les persones condicionen la valoració del paisatge i, per tant, a mesura que es transforma la relació de la societat amb el paisatge es transforma també el valor i el discurs social que s'hi relaciona.

Conseqüentment, l'elaboració dels catàlegs només és possible amb la participació i la implicació dels ciutadans, perquè són els mateixos ciutadans els que defineixen i posen en valor un paisatge que els pertany. El paisatge només existeix per a aquells que en formen part; és a dir, per a aquells que en coneixen les dinàmiques de transformació i que poden aportar idees sobre el seu futur. Usant els termes emprats en la introducció teòrica, podríem concloure que **la política del paisatge s'enfronta amb un nou problema que, a més, presenta uns dèficits cognitius que només es pot superar des de la pluralitat de perspectives ciutadanes.**

### 2.1.2 Antecedents de la política

L'octubre de 2000, es va aprovar a Florència el Conveni Europeu del Paisatge, elaborat pel Consell d'Europa. És el primer tractat internacional que converteix el paisatge en objecte d'intervenció pública. Estem, doncs, davant d'un document pioner i innovador. Tal com ho expressa el mateix document, l'objectiu del Conveni és "encoratjar a les autoritats públiques perquè adoptin polítiques i mesures a diferents escales per protegir, gestionar i ordenar els paisatges d'arreu d'Europa amb la finalitat de conservar-ne la qualitat i aconseguir que els agents socials prenguin part en les decisions públiques que hi estan relacionades". El Conveni, per tant, posa l'èmfasi tant en la part substantiva (protecció i ordenació del paisatge) com en l'operativa (que la ciutadania participi en la definició dels objectius de qualitat paisatgística).

Catalunya es va adherir al Conveni el desembre de 2000. El juny de 2005 es va aprovar la Llei 8/2005 i el Reglament de protecció, gestió i ordenació del paisatge, que creen i desenvolupen els instruments per a l'aplicació del Conveni en l'àmbit del planejament territorial. Concretament, la Llei 8/2005 descriu les funcions de l'Observatori del Paisatge, una entitat de suport i col·laboració amb l'Administració de la Generalitat en totes les qüestions relacionades amb l'elaboració, l'aplicació i la gestió de les polítiques de paisatge. És aquest òrgan el que impulsarà la participació en l'elaboració dels set catàlegs del paisatge, els quals són l'eina principal per aplicar la Llei. Els catàlegs són documents de caràcter descriptiu i prospectiu que determinen la tipologia dels paisatges de Catalunya, n'identifiquen els valors i l'estat de conservació i proposen els objectius de qualitat que haurien de complir.

En el moment en què es va crear, l'Observatori del Paisatge depenia del Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Va ser concebut com un ens amb escàs caràcter decisor, però amb una importància rellevant en l'assessorament en matèria de paisatge. En l'elaboració dels catàlegs, el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació va contribuir a definir i implementar els processos de participació que, com hem esmentat anteriorment, eren una part important tant de la pròpia política com del seu caràcter innovador. Així doncs, el projecte es va concebre de manera transversal i va permetre que

més d'un departament participés en el seu desplegament.

### 2.1.3 *Característiques principals de la política*

Tal com ja hem esmentat anteriorment, els catàlegs són eines que permeten conèixer com és el paisatge i quins valors té, quins factors expliquen que es doni un determinat tipus de paisatge i no un altre, com evoluciona el paisatge segons les dinàmiques econòmiques, socials i ambientals. A més, defineixen quin tipus de paisatge vol la societat i què cal fer per assolir-lo. En l'elaboració dels catàlegs es plasma la importància que té la política paisatgística en matèria d'ordenació del territori i que no es pot dur a terme sense que la població que viu en el territori s'hi impliqui i hi participi.

L'elaboració dels catàlegs es fonamenta en la necessitat d'estudiar els paisatges des d'una perspectiva transversal i multidisciplinària, com un valor no només físic, sinó també immaterial on es barregen dimensions identitàries, ideològiques i simbòliques. D'aquesta manera, el paisatge pren una dimensió nova, ja que permet afavorir el benestar de les persones que viuen en un determinat entorn, les quals s'impliquen en la presa de decisions ambientals, territorials i paisatgístiques, tal com es recull a la Cimera de la terra sobre el Desenvolupament Sostenible de Rio de Janeiro (1992). El paisatge és un assumpte complex i polièdric i es converteix en un bon exemple d'innovació en les polítiques públiques. Com havíem vist a la part teòrica, és en la multidimensionalitat del problema i no només en l'originalitat de les respostes on rau el perquè de la innovació.

D'altra banda, els catàlegs incorporen un concepte radicalment nou i que va lligat amb la idea del benestar subjectiu de les persones: el dret al paisatge. Es tracta d'un dret de nova generació i que simultàniament per exercir-lo cal que la ciutadania hi participi i se'n coresponsabilitzi. D'aquesta manera, els catàlegs esdevenen una eina de gestió del paisatge que, alhora, incorpora l'opinió d'aquelles persones que gaudeixen del paisatge i en tenen dret. Es tracta, per tant, d'una eina que compleix amb la definició d'innovació que hem elaborat en l'apartat anterior, ja que propicia un procés col·lectiu de generació de nou saber.

Finalment, a l'hora de concretar, els catàlegs es guien per una sèrie d'objectius de qualitat paisatgística que estableix el mateix Observatori del Paisatge:

1. Paisatges ben conservats, gestionats i ordenats, independentment de la tipologia (urbans, periurbans, rurals o naturals) i del caràcter;
2. Paisatges vius i dinàmics capaços d'integrar les inevitables transformacions territorials sense perdre la seva idiosincràsia;
3. Paisatges heterogenis, que reflecteixin la rica diversitat paisatgística de Catalunya i que s'allunyin de l'homogeneïtzació;
4. Paisatges endreçats i harmònics, que evitin el desordre i la fragmentació;
5. Paisatges singulars, que s'allunyin de la banalització;
6. Paisatges que mantinguin i potenciïn els referents i els valors, tangibles i intangibles;
7. Paisatges sempre respectuosos amb el llegat del passat;
8. Paisatges que transmetin tranquil·litat, lliures d'elements dissonants, de sorolls discordants i de contaminació lumínica i olfactiva;

9. Paisatges que puguin ser gaudits sense posar-ne en perill el patrimoni i la idiosincràsia;
10. Paisatges que atenguin la diversitat social i contribueixin al benestar individual i social de la població.

La Llei 8/2005 sobre protecció, gestió i ordenament del paisatge estableix que els objectius de qualitat paisatgística definits en els catàlegs s'han d'incorporar com a directrius o recomanacions en els plans territorials parcials que elabora la Secretaria de Planificació Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya. A partir d'aquest reconeixement legislatiu, el maig de 2005, l'Observatori va preparar el prototipus de catàleg de paisatge i, d'aquesta manera, va establir el marc conceptual, metodològic i procedimental bàsic per elaborar els set catàlegs<sup>1</sup> d'una manera coherent i coordinada. Aquest document va ser exposat a més de 70 institucions, grups de recerca i experts en paisatge per tal d'obtenir el màxim consens sobre els continguts.

Com ja hem subratllat anteriorment, l'Observatori va apostar per elaborar els catàlegs amb la participació i la implicació de la ciutadania. A través d'aquest procés participatiu es van detectar els factors més perceptius i intangibles del paisatge. El procés va comptar amb múltiples mecanismes de consulta pública, com ara sessions informatives, tallers participatius, entrevistes als agents del paisatge, taules de debat, estudis d'opinió, la bústia del paisatge, consultes a través del web o enquestes de percepcions. Aquesta participació va representar una experiència pionera i innovadora.

Per tal d'elaborar els catàlegs de paisatge, l'Observatori va signar convenis amb diversos grups de recerca de les universitats catalanes, facilitant la creació d'equips de treball interdisciplinaris amb especialistes en els àmbits de l'anàlisi, la gestió i la intervenció en el paisatge, i en la planificació territorial i urbanística. També es va comptar amb especialistes en participació ciutadana, que van col·laborar amb els equips redactors dels catàlegs però sense formar-ne part. En aquest sentit, el caràcter innovador de la política s'expressa també en la capacitat per superar la clàssica lògica sectorial i per articular formes participatives i transversals de treballar. De nou, la dimensió col·lectiva i deliberativa d'aquest cas es vincula amb els conceptes elaborats en l'apartat conceptual.

No és el moment d'entrar en detalls, però per entendre mínimament com s'elaboren els catàlegs de paisatge cal fer una pinzellada sobre la metodologia que es va emprar, especialment pel que fa als processos de participació:

- En la primera fase del procés (identificació i caracterització del paisatge) s'analitzen els trets distintius del paisatge i es proposa una divisió i classificació del territori en unitats de paisatge. A Catalunya s'han identificat 135 unitats de paisatge, cadascuna de les quals ha estat batejada amb un nom arrelat a la memòria col·lectiva de la població. En aquesta fase, a més, es defineixen els objectius de qualitat paisatgística i les directrius que s'haurien d'integrar en els diferents instruments de planificació territorial. La participació és especialment rellevant a l'hora de delimitar i denominar les unitats de paisatge, ja que només així s'aconsegueix que la població les reconegui i s'hi identifiquin.

---

<sup>1</sup> Els set àmbits territorials per elaborar els catàlegs de paisatge a Catalunya són: comarques gironines, comarques centrals, Alt Pirineu i Aran, Terres de Lleida, Regió Metropolitana de Barcelona, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre.

- En la segona fase (l'avaluació del paisatge) els equips redactors dels catàlegs estudien les amenaces i les oportunitats del paisatge. Es parteix de les opinions dels ciutadans, però els experts les analitzen i les valoren tècnicament abans d'integrar-les a la política.
- En la tercera fase, un cop detectades les preferències i les percepcions paisatgístiques de la societat, es concreten els objectius de qualitat paisatgística que hauran d'incorporar-se en els instruments de planificació territorial. El principal repte d'aquesta fase és determinar com capacitar la ciutadania i els agents del paisatge per tal que expressin les aspiracions i els desitjos que tenen respecte al seu paisatge.
- Finalment, en quart lloc, s'estableixen les propostes, els criteris i les accions que es duran a terme en cada unitat de paisatge per tal d'assolir els objectius de qualitat paisatgística definits en la fase anterior. Aquesta última fase descriu les directrius del paisatge que s'adrecen al departament competent i que s'han d'incorporar en el planejament territorial.

#### 2.1.4 Resultats, impactes i resistències

En el moment d'elaborar aquest estudi, hi havia quatre catàlegs aprovats (per l'antic Departament de Política Territorial i Obres Públiques), dos pendents d'aprovació i un en procés d'elaboració. L'avaluació dels resultats d'aquesta política, per tant, no pot ser encara completa. Tot i això, en aquesta primera aproximació volem avançar alguns resultats provisionals.

D'entrada, un dels resultats més positius de l'elaboració dels catàlegs ha estat l'impacte de la participació ciutadana. Els mateixos equips de treball han identificat cinc elements rellevants pel que fa a l'aportació ciutadana: la definició i la delimitació de les unitats del paisatge (el 20% de les unitats del paisatge van canviar de nom fruit de la participació); la identificació dels valors intangibles del paisatge (valors d'ús social, estètics, ecològics, productius, simbòlics, identitaris); la proposta de miradors i d'itineraris per obtenir una bona panoràmica del paisatge de la unitat; la identificació de dinàmiques, activitats i processos que incideixen més notòriament en la configuració del paisatge (la urbanització, el turisme, les infraestructures, els incendis forestals, les activitats agràries), i l'establiment d'objectius, criteris i accions per a la qualitat paisatgística. La pluralitat i la deliberació, per tant, són les palanques per a una política innovadora.

La participació va ser útil per obtenir informació rellevant per elaborar els catàlegs, per planificar el paisatge i per millorar la cultura participativa de la població. Pel que fa a aquest darrer aspecte, la participació en l'elaboració dels catàlegs va suposar un enriquiment personal dels participants, va augmentar la sensibilització i el compromís de la ciutadania amb el paisatge i, fruit de tots aquests elements, va augmentar la cultura participativa de la ciutadania. Tot i així, cal recórrer encara molt camí per tal que la ciutadania i les administracions prenguin conjuntament les decisions relacionades amb la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge.

Tot i la voluntat de cercar el consens de la població i dels diversos actors del territori, en l'elaboració del catàleg van sorgir certes controvèrsies entre allò que estipulava el catàleg i allò que alguns actors n'opinaven. Aquest és el cas de l'Associació Eòlica de Catalunya (EolicCat), que va presentar al·legacions al Catàleg de les Terres a l'Ebre perquè considerava que incloïa "atacs i falsedats" respecte de la implantació de l'energia eòlica. El Departament d'Economia va compartir algunes d'aquestes al·legacions. Una cosa similar va succeir amb el Catàleg de les comarques de Girona, ja que l'Associació de Càmpings de Sant Pere Pescador va denunciar un atac als càmpings costaners, tot i que, des del seu punt de vista, "són la fórmula turística que respecta millor el medi ambient".

Finalment, sembla que els catàlegs de paisatge han tingut un impacte relatiu: serveixen per orientar les actuacions futures de l'Administració en matèria de paisatge, però els criteris i les propostes d'actuació que presenta no són vinculants en cap cas. Tot i això, el Departament de Territori i Sostenibilitat inclou els catàlegs dins l'engranatge dels plans territorials i, per tant, caldrà veure com es resol la tensió entre impactes i resistències en el futur proper. Es tracta d'una política innovadora, però també molt fràgil en temps de crisi com els que avui vivim.

## 2.2 El cas de la Llei de barris

### 2.2.1 Problemes que aborda aquesta política

La Llei de barris (Llei 2/2004 de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial) aborda la problemàtica de la segregació urbana, entesa com la segregació espacial dels grups socials més desafavorits. La segregació urbana no és pas un fenomen nou, sinó que representa un tret distintiu del procés d'urbanització capitalista, que actua a través del joc de la renda del sòl i de l'habitatge (Harvey, 1977). Ara bé, el procés de segregació espacial dels grups socials s'ha vist agreujat a Catalunya i a d'altres àrees urbanes d'arreu d'Europa com a conseqüència d'una combinació de dos factors que s'activen a partir de la segona meitat de la dècada de 1990: el fort augment de la immigració i el dràstic increment dels preus de l'habitatge, com a mínim fins a l'inici de l'esclat de la bombolla immobiliària al 2007. Tal com explica Nel-lo (2008: 233):

en un mercat de l'habitatge molt tens, els grups socials menys solvents tendeixen lògicament a concentrar la demanda en els barris on el diferencial de preus fa l'habitatge relativament més assequible o bé en les àrees on la informalitat del mercat permet l'ocupació d'habitatge en condicions irregulars.

La intensificació dels processos de segregació urbana a Catalunya a partir de la segona meitat de la dècada de 1990 recau en tres grans tipus de barris, que ja havien conegut fortes situacions de degradació durant els darrers anys del franquisme però que alhora també havien experimentat millores urbanístiques significatives gràcies a l'arribada de la democràcia: els nuclis històrics, els polígons durant les dècades de 1960 i 1970, i les àrees urbanes fruit de processos d'urbanització marginal. Les problemàtiques d'aquestes àrees urbanes varien significativament en funció del tipus de municipis o de barris, però sempre es caracteritzen per la confluència de problemàtiques múltiples, como ara els dèficits

urbanístics, la manca d'infraestructures o la concentració de problemàtiques socials, econòmiques i ambientals. Usant la nostra terminologia, es tracta d'un problema complex que, consegüentment, reclama respostes innovadores.

La Llei de barris sorgeix perquè es reconeix que la problemàtica de la segregació urbana s'ha agreujat a Catalunya com a conseqüència dels fenòmens esmentats i del fet que aquesta problemàtica reclama respostes integrals, adaptades al caràcter multidimensional dels problemes experimentats per les àrees urbanes en situació d'especial dificultat. L'objectiu bàsic és, en definitiva, "lluitar contra els mecanismes de formació de la renda diferencial, invertint grans sumes de recursos públics allà on els preus porten la problemàtica a concentrar-se" (Nel·lo, 2008: 238).

### 2.2.2 Antecedents de la política

La Llei de barris va ser impulsada pel Govern de la Generalitat i aprovada el maig de 2004 pel Parlament de Catalunya. El Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DTOP), encapçalat en aquell moment pel conseller Joaquim Nadal i pel secretari general de Política Territorial Oriol Nel·lo, va tenir un paper fonamental tant en l'empenta inicial com en el posterior desplegament de la Llei. El projecte tenia en compte iniciatives similars que s'havien desenvolupat en altres països europeus en les darreres dècades: el New Deal for Communities al Regne Unit, el Grands Projets de Ville a França, el Kvarterlof a Dinamarca o els mateixos programes URBAN impulsats per la Unió Europea. Totes aquestes iniciatives comparteixen un seguit de característiques i han estat la principal inspiració de la Llei de barris. En destaquem les principals:

- L'enfocament territorialitzat en barris, àrees suburbanes o petits nuclis urbans amb una forta concentració de problemàtiques socials.
- La vocació de donar respostes integrals a problemes que tenen una naturalesa multidimensional, articulant sobretot els aspectes urbanístics i socials dins del mateix programa.
- El fet de desenvolupar-se seguint la lògica de l'anomenada governança en xarxa, és a dir, articulant en un mateix projecte diferents nivells de govern, àmbits sectorials i organitzacions públiques i privades.

Malgrat aquests orígens compartits amb altres experiències europees, es tracta d'una iniciativa pionera a Catalunya i a la resta d'Espanya. Fins a aquest moment, les polítiques d'atenció als barris desfavorits s'havien desplegat amb un doble biaix a favor de les intervencions físiques (en equipaments, carrers, infraestructures, places, etc.) i amb un fort protagonisme dels governs locals, que buscaven recursos complementaris en programes sectorials d'àmbit supramunicipal (sovint la mateixa Unió Europea). Fins a la Llei de barris, per tant, no existia cap política de regeneració urbana promoguda en l'àmbit supramunicipal, més enllà d'alguns programes molt concrets com les àrees de rehabilitació integrada (ARI) promogudes pel Govern central des del 1983. La qualificació d'una àrea urbana com a ARI significava rebre una subvenció per rehabilitar habitatges i altres elements arquitectònics d'àrees urbanes d'interès històric i artístic.

La Llei de barris s'ha d'entendre, doncs, en el marc d'un nou enfocament de política territorial impulsat pel Govern de la Generalitat, el qual es caracteritza per tres línies d'acció bàsiques: l'elaboració dels plans territorials que havien quedat històricament pendents, l'impuls dels plans directores urbanístics i el desplegament d'un seguit de polítiques territorials actives adreçades al sòl i l'habitatge, les infraestructures, la mobilitat, l'arquitectura, el paisatge, la rehabilitació i el coneixement i la informació geogràfica. És en aquest darrer paquet de mesures, i més concretament en les orientades a la rehabilitació urbana, on s'inscriu la Llei de barris.

### 2.2.3 Característiques principals de la política

En el marc de la Llei de barris, entre 2004 i 2010 es van posar en marxa 117 plans de millora. Aquests plans van afectar una població de 900.000 habitants (gairebé el 12% de la població de Catalunya) i van representar una inversió total d'1,200 milions d'euros, finançats a parts iguals entre la Generalitat i els ajuntaments. Els plans de millora de barris tenen una durada de quatre anys, tot i que es preveu que es puguin ampliar signant els anomenats "contractes de barri". Els projectes poden obtenir un finançament màxim de 20 milions d'euros, mentre que la mitjana de recursos efectivament aconseguits s'ha situat en 10,7 milions.

Una de les característiques distintiva i innovadora de la Llei és la voluntat que té de donar respostes integrals a problemàtiques urbanes que s'entenen com a complexes i multidimensionals. Usant termes del nostre aparell conceptual, es tracta de superar els enfocaments excessivament simplificadors i sectorials a través dels quals han actuat tradicionalment les administracions públiques. Per tal d'assolir aquesta integralitat, la Llei es basa en tres estratègies:

- Identificar els diferents camps d'actuació que els projectes municipals han de cobrir. De fet, en la puntuació dels projectes es valora positivament el grau d'interdepartamentalitat. El Reglament de la Llei, concretament, identifica els següents vuit camps d'actuació:
  - 1) Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds
  - 2) Rehabilitació i equipament dels elements col·lectius dels edificis
  - 3) Provisió d'equipaments per a ús col·lectiu
  - 4) Incorporació de tecnologies de la informació dels edificis
  - 5) Foment de l'eficiència energètica, l'estalvi en el consum d'aigua i el reciclatge de residus
  - 6) Equitat entre sexes en l'ús de l'espai urbà i els equipaments
  - 7) Accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques
  - 8) Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica del barri
- Aconseguir que la Llei de barris es vegi completada amb actuacions impulsades per altres departaments del mateix govern de la Generalitat de Catalunya. Són exemples d'aquesta estratègica d'horitzontalització interna els programes Salut als Barris i Treball als Barris, el suport de l'Institut Català del Sòl a la substitució d'edificis residencials

obsolets o el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana a l'organització de processos participatius en el marc dels plans de barris.

- Constituir dos òrgans transversals: la comissió d'avaluació de les propostes i els comitès d'avaluació i de seguiment.

L'instrument més important per desplegar la Llei de barris és la creació d'un fons financer destinat a rehabilitar i promoure específicament els barris que, per les seves característiques, requereixen una atenció especial. Aquest fons es nodreix d'aportacions dels pressupostos de la Generalitat i hi poden recórrer els ajuntaments per obtenir cofinançament per als seus projectes de rehabilitació.

Cada any, entre 2004 i 2010, es va obrir una convocatòria a la qual els ajuntaments interessats podien presentar iniciatives. El Departament de Política Territorial i Obres Públiques determinava l'assignació dels recursos entre els projectes, d'acord amb la valoració d'una comissió mixta composta per setze persones en representació de la Generalitat (pertanyents a onze departaments), dotze representants de les dues associacions municipalistes i dos representants dels col·legis professionals d'arquitectes. La valoració de les propostes es fa d'acord amb dos tipus de criteris:

- La intensitat i la complexitat de la problemàtica a la qual vol fer front cada projecte, determinada a partir d'un seguit d'indicadors estadístics referents a la situació urbanística, demogràfica, social, econòmica i estructural de cada barri.
- La qualitat del projecte, prioritzant aquelles propostes més integrals i que incorporen un major nombre dels vuit àmbits d'actuació als quals ens hem referit anteriorment. En aquest sentit, una de les apostes de la Llei passa per afavorir el rigor dels projectes o, en termes del seu promotor, per "finançar projectes, no problemes" (Nel·lo, 2010)

#### 2.2.4 Resultats, impactes i resistències

La Llei de barris és una de les polítiques que més consens polític i més acceptació social ha generat a Catalunya en els darrers anys. Se l'ha considerat una iniciativa innovadora pel que fa tant a la definició del problema com al disseny de les respostes. Aquest reconeixement justifica que s'inclogui en aquest treball, ja que s'adequa perfectament a les reflexions conceptuals del capítol anterior. En qualsevol cas, respecte dels resultats de la Llei podem destacar, d'entrada, alguns dels efectes positius més evidents:

- La generació de recursos addicionals, més enllà dels pressupostos ordinaris de cada ajuntament, per poder tractar la problemàtica de l'exclusió social i la segregació urbana.
- La reducció de determinats dèficits en el planejament urbanístic, la dotació d'equipaments i infraestructures i la millora de les condicions de l'habitatge en aquestes àrees urbanes, amb l'objectiu de reduir les diferències amb altres àrees territorials més benestants.



- L'efecte catalitzador i la capacitat per estimular la creació de nous programes per part d'altres departaments de la Generalitat i d'altres àrees de l'organigrama municipals, sempre amb la voluntat de revertir en una millora en la qualitat de vida en aquests barris.
- L'estímul de la inversió privada per rehabilitar els habitatges.
- La contribució al desenvolupament d'una nova cultura de la governança, basada en principis com la cooperació entre nivells de govern, la transversalitat, la relació entre els sectors públic i privat i la participació ciutadana.

No obstant això, al costat de les llums també hi ha algunes ombres. La Llei de barris ha estat un programa valorat positivament, però que no ha pogut obviar els debats sobre l'eficàcia i la qualitat democràtica que també s'han produït en altres iniciatives de regeneració urbana desplegades en altres països europeus. Alguns dels aspectes més debatuts fan referència a:

- Els problemes associats amb un enfocament territorial no sempre aconsegueix tractar les raons estructurals de l'exclusió socioespacial. En ocasions, es poden haver generat desplaçaments poblacionals que generen una falsa il·lusió de millora en els indicadors socials. Algunes veus es pregunten si en lloc de dedicar els recursos als barris no hauria estat millor destinar-los a les persones.
- Els criteris de selecció de barris són discutibles, com també ho ha estat el procés seguit pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques. En aquesta direcció, per exemple, es podria discutir si cal prioritzar els barris amb problemes més intensos, amb major potencial de transformació o amb un millor projecte.
- No sempre han estat prou fluides les relacions de poder entre els diferents agents institucionals, econòmics, socials i veïnals. Tanmateix, alguns dels actors han considerat que el discurs participatiu ha estat molt limitat i que d'aquesta manera s'ha desactivat una de les principals fonts d'innovació.

No estan clars els impactes a mitjà i llarg terminis, ja que han quedat oberts els interrogants sobre el futur d'aquests barris un cop esgotats els recursos del Pla de barris. Els debats i les resistències persisteixen, però sembla clar que es tracta d'una política que satisfà els criteris i les definicions d'innovació que hem proposat.

### **2.3 El cas dels centres cívics de Girona**

En la creació i la implementació dels centres cívics de Girona es distingeixen tres etapes: una primera que fa referència a la creació mateixa dels centres cívics (dècada de 1980), una segona que instaura el tipus de model de centre cívic (dècada de 1990) i una tercera que consolida aquest model a tota la ciutat (a partir de l'any 2000). Per tant, la Xarxa de Centres Cívics és una experiència arrelada en un projecte de política social que va arrencar fa tres dècades i que, des de llavors, s'articula entorn de la voluntat de "cohesionar i obrir socialment la ciutat" (Ajuntament de Girona, 2007).

Des de l'any 2001, l'Ajuntament de Girona participa en el projecte Kaleidos.red, que està format per una xarxa estatal d'ajuntaments amb equipaments de proximitat (centres cívics) i pretén reflexionar sobre els seus objectius i el seu funcionament. La participació en aquesta associació ha permès la formació i l'intercanvi amb diferents municipis espanyols, alhora que ha reforçat el model de Girona. En aquesta mateixa línia, cal destacar també un lideratge professional i tècnic que ha gaudit de prestigi i reconeixement fins i tot per sobre dels canvis en els responsables polítics. La diversitat de projectes i d'activitats dels centres cívics està dirigida per equips formats per responsables tècnics, treballadors dels centres i treballadors dels serveis socials d'atenció primària.

### *2.3.1 Problemes que aborda aquesta política*

Els centres cívics de la ciutat de Girona no es conceben només com un servei, sinó com una política d'inclusió social. Articular l'acció cultural, la participació i les relacions socials és el mecanisme que dota de contingut la política municipal dels centres cívics, l'objectiu últim de la qual és la cohesió social. Aquesta voluntat última es veu condicionada pel context social, econòmic i polític i, per tant, ens trobem davant una estructura –la Xarxa de Centres Cívics– que interactua intensament amb la realitat, és a dir, que s'adapta a l'entorn i el transforma.

La política municipal de centres cívics de Girona pretén construir una societat cohesionada socialment, on la diversitat no signifiqui exclusió. Busca superar les dificultats del teixit urbà, cohesionant la ciutat des dels barris i amb els barris. Així, doncs, no es tracta d'un problema concret, sinó que aborda un problema complex –maleït– que té a veure amb l'exclusió com a dèficit relacional. La cohesió d'una comunitat requereix l'enfortiment dels vincles i les relacions dels seus integrants per tal d'evitar cercles d'exclusió, requereix espais des d'on es pugui enfortir aquest teixit social i, per tant, millorar la qualitat de vida i el benestar de la ciutadania. Els centres cívics esdevenen espais de socialització, ja que faciliten el contacte, proporcionen vincles i enforteixen el capital social. En paraules d'Amadeu Mora, exdirector dels serveis socials i ànima del projecte, “els centres cívics haurien de ser com l'antiga plaça del poble, un lloc on coneixes la gent que t'acompanyarà i t'ajudarà durant tota la vida”.

Així doncs, es tracta d'un problema relacionat amb una societat nova i que, consegüentment, reclama una política nova. L'objectiu estratègic del Programa marc de la xarxa de centres cívics és:

Fer de Girona una ciutat plenament inclusiva, on les persones –totes elles ciutadans i ciutadanes de ple dret– puguin accedir a tots els mecanismes de desenvolupament humà i inserció en xarxes socials que els permetin portar a terme els seus projectes vitals en condicions de màxima llibertat i igualtat, sense relacions de dominació i dependència, en un marc generador d'autonomia i de reconeixement i valoració de totes les diferències (Ajuntament de Girona, 2007).

Aquest objectiu es desenvolupa a partir de quatre aspectes fonamentals vinculats entre ells: l'autonomia i la significació social per a tots els ciutadans; el benestar individual i la cohesió social; l'accés al treball, als drets socials, a les prestacions, a la cultura i a la ciutadania, i la creació i el manteniment del capital social. En definitiva, aquesta política pretén establir “un

model de centre cívic que pivota al voltant de tres idees: la producció de benestar, l'espai ciutadà, i la construcció i l'enfortiment del teixit social", a partir de la relació amb els veïns i amb el teixit associatiu del barri, procurant una participació de debò.

### 2.3.2 *Antecedents de la política*

Tot i que el naixement i la consolidació dels centres cívics com a model d'equipament sociocultural de proximitat presenta unes característiques comunes amb els diferents ajuntaments, cada municipi presenta uns interessos i unes necessitats propis que els diferencien dels altres. A Catalunya, es van perfilar aquest tipus d'equipaments a final de la dècada de 1970 i principi de la de 1980, en un escenari on apareixien dos elements significatius: una densa trama social que demanava espais per a la participació ciutadana i la creació, per part dels ajuntaments, de nous equipaments que prioritzaven la descentralització de serveis i activitats.

Els orígens dels centres cívics de Girona es remunten a 1981. El primer ajuntament democràtic ja va mostrar la voluntat de descentralitzar els serveis socials i potenciar l'associacionisme, alhora que pretenia oferir espais i recursos a aquestes entitats ciutadanes. Durant la dècada de 1990 es configura un model de centre cívic que busca l'equilibri entre els condicionaments tècnics, territorials i ideològics. Els centres cívics els gestiona la Secció de Serveis Socials de l'Àrea de Cultura i Educació. La gestió recau en els treballadors socials, que són els dipositaris del coneixement de proximitat sobre la realitat social, cultural, urbana i econòmica del territori. A partir de 1997 s'inicia una etapa de consolidació del model de centre cívic fruit de l'elaboració del Programa de centres cívics. Aquest document estableix l'acció cultural com a vehicle per a la cohesió social i, per tant, defineix els centres cívics com a punts de trobada, d'acció i d'organització dels agents socials i culturals.

L'any 2003 es va iniciar una nova etapa i es va repensar la política dels centres cívics. Es va decidir mantenir la xarxa en el marc de la política social municipal i continuar la vocació de contribuir a la cohesió social de la ciutat, alhora que es va constituir la Secció de Centres Cívics i es va millorar la dotació de personal i d'activitats. Així, el 2004 la Secció de Centres Cívics de l'Àrea de Serveis Socials i Joventut va iniciar la redacció d'un document de característiques similars a l'anterior Programa de centres cívics. L'elaboració del nou programa va comptar amb la participació de les coordinadores d'entitats, així com de les associacions de cada barri que van contribuir a millorar el document. Aquesta nova versió del programa també es va contrastar amb els treballadors dels centres cívics i dels serveis socials d'atenció primària per incloure-hi un punt de vista més tècnic i professional. La Junta de Govern Local el va aprovar el 10 de febrer de 2005.

### 2.3.3 *Característiques principals de la política*

Segons el Programa marc de la Xarxa de Centres Cívics de l'Ajuntament de Girona, el centre cívic, com a equipament de titularitat pública municipal, persegueix quatre grans objectius:

1. Facilitar i promoure l'accés a la cultura i l'expressió cultural.
2. Fomentar la vida associativa i la participació ciutadana.
3. Generar processos d'interacció social i d'identificació col·lectiva.
4. Articular barri i ciutat en la dimensió cultural, participativa i de relacions socials.

No obstant això, no és possible assolir aquests objectius sense un marc teòric que guiï els continguts i les formes de gestió. Per aquest motiu, el programa estableix una sèrie de conceptes clau vinculats als objectius i també a la praxi. Aquests conceptes clau que s'utilitzen per actuar i planificar i avaluar els serveis que ofereixen són la cohesió social, la cultura, el capital social, la participació, el binomi població-territori, les relacions socials, la xarxa, la interculturalitat i el treball comunitari.

Els centres cívics són un equipament on la ciutadania és la promotora i la protagonista de les activitats. Per això, consten d'una oferta accessible i d'interès per a tots els ciutadans, disposen d'àmplies franges horàries i d'una oferta amb més del 70% d'activitats gratuïtes. Per tant, podríem considerar que l'entorn en què es desenvolupa aquesta política és innovador perquè la ciutadania esdevé font de coneixement alhora que incorpora una pluralitat de perspectives. De fet, les activitats són majoritàriament promogudes per entitats i són el motor per crear, mantenir i promoure associacions. Segons la Memòria de la Xarxa de Centres Cívics de Girona de 2010, el 26% de les activitats van ser organitzades pel centre cívic, el 20% coproduïdes (amb altres entitats) i el 54% restant van ser organitzades per entitats socials. L'impacte d'ús de les activitats pròpies dels centres cívics va ser del 18%, de les coproduïdes va ser de 16% i les organitzades per entitats del 66%.

Tot i que la principal activitat dels centres cívics la formen els cursos (activitats formatives), les reunions (activitats d'autoorganització), els casals (espais oberts de trobada) i els espectacles (actes oberts de caire lúdic i festiu), també s'ofereixen una sèrie de serveis públics. Aquests serveis ofereixen de forma regular, contínua, estable i permanent, una prestació a una determinada població per tal de millorar i igualar les oportunitats de poblacions amb més dificultats i permetre millorar l'atenció personal a la ciutadania dels barris de la ciutat. Així els serveis socials d'atenció primària, el servei de dinamització i assessorament de noves tecnologies, el servei esp@is internet, el servei d'informació i atenció ciutadana, el servei de formació d'adults, el servei d'acollida, l'espai de trobada i servei de bar, els casals infantils i els espais per a la gent gran, el servei de suport a les associacions i els serveis d'ajuda mútua són serveis prestats pels centres cívics ja que requereixen proximitat i un fàcil accés.

Les entitats que utilitzen els centres cívics per organitzar les seves activitats i dur a terme els seus projectes són molt diverses tant pel que fa a la tipologia com a la implicació. Hi ha entitats de gent gran, de pares, de veïns i de joves; hi ha entitats culturals, esportives, formatives i de música, dansa i teatre. També n'hi ha de dones, de salut i d'autoajuda. D'aquestes entitats, al voltant del 40% participen de forma estable i activa en la vida quotidiana del centre i aconsegueixen mobilitzar uns 500 ciutadans. Segons la política municipal de centres cívics, són aquestes entitats les que milloren la vida social dels barris i ajuden a estructurar socialment la ciutat. Així doncs, podríem considerar que el motor de la innovació el constitueixen les entitats i les persones amb el suport de l'equip tècnic que gestiona el dia a dia dels centres cívics. Aquest factor humà i organitzatiu facilita l'aparició de la innovació.

La Memòria 2010 es refereix a la Xarxa de Centres Cívics com l'instrument per generar la creativitat i la convivència necessària per impulsar un model cohesionat de ciutat, ja que fa créixer el capital social intensificant les relacions i la confiança entre els veïns. Tal com s'ha

mostrat, aquesta política municipal, innovadora atès que redefineix el problema, genera nous coneixements i ho fa articulant una xarxa plural d'actors. No només els equips tècnics dels centres cívics o l'equip polític de l'Ajuntament impulsen aquesta política, sinó que són les entitats, els grups i les persones dels diferents barris i dels diferents centres cívics, els que articulen les diverses activitats i projectes per dinamitzar el barri i per fer una ciutat més cohesionada.

La Xarxa de Centres Cívics col·labora amb els projectes comunitaris, ja que la Xarxa vol jugar un rol estratègic; facilitar més que fer; promoure; i, finalment, coproduir. És a través d'aquests projectes comunitaris que s'arriba a la dinamització de sectors de població especialment vulnerables. Finalment, podem resumir la política municipal de la Xarxa de Centres Cívics en els termes que ells mateixos utilitzen: "els projectes ens permeten innovar, arribar a nous públics, afrontar noves situacions i assajar noves metodologies".

Pel que fa al funcionament, les orientacions respecte a les accions i a les relacions són una peça important en el model de centre cívic. Les primeres fan referència a la manera d'actuar, programar i gestionar l'equipament, mentre que les segones pretenen establir la manera de relacionar-se amb l'entorn, entenent les relacions socials com a eina de millora de la cohesió social.

El marc operatiu de la política de centres cívics també s'articula a través de processos. Per una banda, trobem els processos estratègics, que defineixen el contingut (les activitats) dels centres cívics i que, per tant, són l'eina per assolir els objectius del programa marc. Per altra banda, els processos de suport inclouen les tasques, els instruments i els mecanismes necessaris per aconseguir que els processos estratègics funcionin correctament, els quals es regeixen pel principi d'eficiència i s'avaluen a partir d'indicadors de gestió. Els processos són qualificats en tres grans àmbits: l'àmbit de gestió (gestió econòmica, de recursos humans i d'activitats), l'àmbit d'equipament (gestió d'espais, infraestructures i material, seguretat i control) i l'àmbit de comunicació (comunicació externa, recepció i atenció al públic).

També cal destacar la importància de la participació ciutadana com a estratègia per promoure canvis socials. Els centres cívics promouen "una nova cultura relacional que ens permeti crear el marc de participació i compartir el diagnòstic i construir els projectes conjuntament". La participació ciutadana s'articula des de diferents marcs relacionals: l'individual, el col·lectiu, el comunitari i l'institucional. El resultat de conjugar la participació dels ciutadans organitzats a través de grups o associacions amb la participació des d'un marc més individual és positiu, ja que l'objectiu últim és donar protagonisme a la gent a través de les diferents formes de participació i situar-la en el lideratge del procés.

Aquest és el motor inferior de la innovació, ja que la proximitat, l'experiència quotidiana, el diàleg i la creació d'espais de trobada fan possible aquesta participació i el lideratge ciutadà. És l'existència d'entitats i de persones que participen la que estructura socialment la ciutat alhora que la dota d'una vida social més cohesionada. Els centres cívics contribueixen a aquesta estructura, tal com demostren les dades: el 74% de la programació l'articulen els grups i les entitats i hi ha 476 entitats vinculades a la xarxa. Els centres cívics permeten la

implicació i la mobilització de les entitats i de les persones, entenent la participació com una manera de formar part, d'estar implicat, de produir conjuntament.

Els centres cívics, doncs, esdevenen un instrument per fer possible que la ciutadania contribueixi a l'interès col·lectiu. Aquest instrument està impulsat per equips de treball cohesionats que dirigeixen i gestionen tota mena de projectes i activitats. El treball en xarxa i l'acció d'equip són els elements definidors del funcionament dels centres cívics.

#### *2.3.4 Resultats, impactes i resistències*

Al llarg de l'any són moltes les activitats que es realitzen en el si dels centres cívics, sovint promogudes per les mateixes entitats. Tot i que es fan activitats diverses, darrere hi ha un centre d'interès que mobilitza les persones a fer coses. Algunes de les dades de la Memòria de 2010 mostren que aquesta activitat augmenta any rere any. L'any 2010 hi va haver un 9% més d'usuaris respecte del 2009, amb un total de 28.904. Les activitats van augmentar un 11%, és a dir, es van fer 2.552 activitats durant el 2010, amb un total de 496.480 usos (un 5% més respecte el 2009). Aquestes dades avalen la idea que els centres cívics són espais que, a través de les activitats, fomenten la relació entre la ciutadania dels barris i que, per tant, contribueixen a millorar el capital social dels barris i en conseqüència de la ciutat. En la mateixa línia, en la Memòria de 2009 s'observa la capacitat d'impacte territorial dels centres cívics, que va utilitzar un 25% de la població gironina.

Els centres cívics són equipaments cada vegada més coneguts per la ciutadania i els reclamen per tal d'articular-hi la vida comunitària dels seus barris. D'altra banda, la Xarxa de Centres Cívics té reptes rellevants, com ara arribar a més gent i superar les limitacions dels edificis i les mancances d'equipament de certs territoris. Per aquest motiu, alguns consideren que cal incorporar una manera de treballar més basada en la lògica de territori que en la de l'equipament. També es reclama ser més capaços d'avaluar allò està passant, allò que s'està fent i l'impacte de tot plegat sobre la cohesió de la ciutat. Sigui com sigui, la política de centres cívics ha definit un problema nou i ha articulat una resposta innovadora, de manera que és un cas que ens pot ajudar a avançar en els objectius d'aquesta recerca.

## **2.4 El cas de les superilles de Gràcia (Barcelona)**

### *2.4.1 Problemes que aborda aquesta política*

Durant les últimes tres dècades, les ciutats i les metròpolis han crescut i han ocupat el doble, o fins i tot el triple, de sòl que havien ocupat al llarg de la seva història. A l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per exemple, l'ocupació de sòl urbanitzable es va doblar entre 1976 i 1996. Aquest creixement ha creat ciutats difuses, les quals es connecten amb una extensa xarxa de vies per al trànsit motoritzat que releguen a un segon pla el desplaçament dels vianants.

El propòsit fonamental de les superilles és reduir al mínim la presència del trànsit motoritzat

i de l'aparcament de vehicles en superfície, donant així màxima preferència en l'espai públic al ciutadà. S'espera que la pacificació del trànsit motoritzat en aquests espais urbans contribueixi a un seguit d'objectius que, en darrer terme, permetran millorar la qualitat de vida dels seus habitants: millorar la qualitat acústica dels barris, facilitar la convivència entre els diferents modes de transport i, fins i tot, millorar la convivència i la cohesió social. Es considera, en aquest darrer sentit, que la reducció substancial del viari per a vehicles privats s'ha de produir en favor de les anomenades *activitats serenes*, d'estança i de relació ciutadana. Allà on s'han aplicat, s'ha observat que els veïns han pogut reconquerir espais, els infants poden jugar al carrer i les places tornen guanyar vida (Gomà, 2011).

L'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona (BCNecologia), promotora de les superilles a aquesta ciutat, defineix les superilles com un "conjunt de vies bàsiques que formen un polígon o àrea interior (anomenada *intèrvia*) que conté diverses illes del teixit urbà. Aquesta nova cèl·lula urbana, d'uns 400 metres de costat (destinats als fluxos motoritzats), allibera l'espai interior per a la resta d'usos". Així, doncs, la superilla es perfila a partir de la combinació d'un seguit d'actuacions pròpies del planejament urbanístic i de la planificació de la mobilitat, com són el disseny de carrers de plataforma única per afavorir una accessibilitat universal, la limitació de velocitat a 10 km/h, o les intervencions orientades a millorar l'habitabilitat i el confort en l'espai públic.

Els seus promotors destaquen que la constitució de superilles no comporta grans operacions de planejament urbanístic i que, per tant, són aplicables a ciutats i pobles de diferents tipologia. A Espanya, per exemple, han estat aprovades o dissenyades en ciutats tant diverses com Vitòria-Gasteiz (guanyadora del Premi European Green Capital 2012 i catalogada com a *best practice* per Un-Habitat), la Corunya, Ferrol, Viladecans i el Prat de Llobregat. També en diferents districtes de Barcelona, com el 22@ i Gràcia, on les Supermançanes han aconseguit el primer premi Iniciativa BMW 2011 i han estat reconegudes com a *good practice* per UN-HABITAT el 2010.

#### 2.4.2 Antecedents de la política

Les superilles de Gràcia són una de les principals actuacions previstes en el Pla de mobilitat del districte de gràcia, aprovat el 2005. El barri de Gràcia consta d'una morfologia urbana diferent a la dels barris del seu voltant: carrers estrets i una alta densitat de població. Gràcia és un barri amb gran poder d'atracció com a centre d'oci i aquest fet, sumat a la morfologia del barri, fa que s'hi donin problemes de soroll i mobilitat per als veïns. El Pla d'usos aprovat el 1994 va abordar la primera problemàtica, endurant la normativa per concedir llicències vinculades a la restauració i l'oci. Quant a la segona problemàtica, relativa a la mobilitat, es va gestionar amb el Pla de mobilitat del districte de Gràcia aprovat el 2005.

Les superilles són una de les principals actuacions previstes en aquest Pla, el qual proposa que el trànsit quedi concentrat als principals eixos de comunicació creant 28 superilles on el trànsit interior estaria limitat als veïns i a la càrrega i descàrrega (mitjançant pilones retràctils). El Pla també preveu la regulació de la velocitat dels vehicles, l'ampliació del carril bici i l'augment dels aparcaments públics.

Un dels objectius estratègics del Pla d'actuació del districte de Gràcia 2004-2007 és “definir un model de mobilitat que doni prioritat als desplaçaments a peu, en bicicleta, i en transport col·lectiu per sobre de l'ús del vehicle privat [...]. Cal prendre mesures per a la pacificació del trànsit”. Així, el Pla d'actuació estableix la necessitat de determinar grans vies de circulació que facilitessin el trànsit rodat per alliberar grans zones per a la circulació a peu. Aquesta mateixa línia és la que es va seguir durant el següent mandat, tal com estableix el Programa d'actuació Municipal de l'Ajuntament de Barcelona 2008-2011.

### 2.4.3 *Característiques principals de la política*

El Pla de mobilitat del Districte de Gràcia estableix els següents nou objectius:

- 1) Reduir l'espai destinat al trànsit de vehicles per aconseguir el màxim nombre de carrers per a vianants i optimitzar la xarxa.
- 2) Disminuir el nombre de vehicles que ocupen l'espai públic.
- 3) Reduir l'impacte de les motos en l'espai públic.
- 4) Millorar la càrrega i descàrrega.
- 5) Garantir espais verds més propers al ciutadà.
- 6) Enfortir el transport públic.
- 7) Fomentar l'ús de la bicicleta.
- 8) Qualificar els camins cívics.
- 9) Desenvolupar el Pacte de sensibilitat cap a la mobilitat i l'espai públic

El concepte de superilla que es proposa vol donar lloc a una nova xarxa viària conformada per una xarxa de distribució que reculli tots els vehicles de pas i un seguit de carrers interiors on circulin exclusivament veïns, serveis urbans i emergències i taxis. Aquesta nova distribució ha de permetre alliberar l'espai públic de la xarxa interior del tràfic de pas i recuperar-lo per a altres usos.

El Pla també pretén millorar el transport públic. Es preveu en aquest sentit que la construcció de la línia 9 de metro i l'ampliació de la línia 5 i els FGC permetran millorar significativament el temps d'arribada als anomenats “punts d'interconnexió modal”, com la Sagrera. A més, internament, es vol optimitzar la freqüència dels autobusos, incrementant el servei de proximitat. Per a les bicicletes, es proposa la definició d'una xarxa d'itineraris principals de Gràcia, connectada amb la xarxa de la resta de la ciutat. La millora de la qualitat de vida en el districte, segons preveu el Pla, també passa per incrementar el nombre d'equipaments accessibles a peu i per la reducció substancial de trams no accessibles per a minusvàlids.

Es vol incrementar significativament l'espai públic per a vianants, augmentant la superfície de voreres respecte de les calçades, i els espais d'estança, millorant així l'espai públic per a usos veïnals, en detriment del vehicle privat. Pel que fa als usos, també s'estableix que és necessari arribar a un equilibri entre els usos veïnals i el control de les activitats de lleure



que atrauen visitants de tota la ciutat. El Pla preveu que l'eliminació del tràfic de pas interior contribuirà també a l'extensió i al reforçament de les activitats econòmiques. De fet, ja en l'actualitat, les principals activitats econòmiques del districte es desenvolupen en els carrers que permeten un major flux de vianants.

Per últim, el pla pretén millorar la qualitat urbana a partir de nous paisatges d'olors, colors i sons, incorporant vegetació a terrasses, balcons i mitgeres i definint una imatge urbana per a cada estació de l'any que incrementi la biodiversitat de l'entorn.

Una de les primeres actuacions que s'han de desenvolupar al districte i estipulades en el Pla de mobilitat del districte de Gràcia ha estat crear les superilles a la vila de Gràcia, que s'han creat a partir d'un estudi detallat de la situació actual de la mobilitat al districte, la definició de prioritats en un procés participatiu i la comprovació dels efectes de les superilles amb programes de simulació.

#### *2.4.4 Resultats, impactes i resistències*

Els resultats obtinguts en la creació de les superilles de Gràcia són indiscutibles segons les dades facilitades per BCNecologia: s'han incrementat les places d'aparcament i s'ha reorganitzat la càrrega i descàrrega; el transport públic ha augmentat l'oferta i les bicicletes disposen d'una xarxa pròpia; s'ha invertit el domini del vehicle privat en favor del vianant, i la superfície d'espais verds i d'estada s'han duplicat, canviant la relació entre espai edificat, espais verds i d'estada, cosa que ha alleujat la sensació de compressió.

L'any 2011, les Supermançanes de Gràcia dissenyades per BCNecologia (i dirigides pel seu director Salvador Rueda), van ser guardonades amb el premi Iniciativa BMW. El premi "reconeix a persones, institucions o empreses de l'àmbit territorial de Catalunya que hagin endegat projectes, iniciatives, productes o serveis innovadors que contribueixin a un nou estil de vida més sostenible".

Tot i això, la política de les superilles ha fet front a múltiples resistències. La més important ha estat la liderada pels propietaris de comerços, els quals consideraven que les superilles limitaven l'accés motoritzat de distribuïdors i clients. Els comerciants van crear una plataforma anomenada Gràcia sense Barreres que s'oposava al projecte. Simultàniament, però, se'n va crear una altra de favorable al projecte ("Gràcia per a les persones"), que comptava amb membres de l'Associació de Veïns i Veïnes de la vila de Gràcia i de les AMPA dels centres educatius del districte. A dia d'avui, algunes tensions encara persisteixen.

### 3 Innovació: de la teoria a la pràctica

En els capítols anteriors hem posat les bases del nostre estudi: en primer lloc, conceptualitzant el concepte d'innovació (teoria) i, en segon lloc, oferint una aproximació descriptiva a les quatre polítiques que hem definit com a innovadores (pràctica). En aquest tercer capítol, entrem en el moll de l'os, en la part analítica i interpretativa de l'informe. El nostre objectiu és aprendre el què, el perquè i el com de la innovació política i administrativa. I aquest aprenentatge el derivem de combinar les propostes de la teoria amb les lliçons de la pràctica, de llegir a aquells que han reflexionat i d'escoltar a aquells que han practicat.

Així doncs, el material que dóna forma a aquest capítol és doble. D'una banda, disposem dels conceptes i de les idees elaborades a la primera part de l'informe i que, naturalment, conformen l'estructura bàsica del capítol: el què, el perquè, el com i els resultats de la innovació. D'altra banda, usarem les setze entrevistes realitzades als protagonistes dels casos d'estudi (vegeu l'annex metodològic) per tal de dotar de contingut *pràctic* l'estructura *teòrica*. Analitzarem fins a quin punt les experiències innovadores s'expliquen en termes dels conceptes sobre la innovació, i en aquest intercanvi entre la teoria i la pràctica esperem que s'enriqueixen mútuament i que, en definitiva, millorem el nostre coneixement sobre com afavorir la innovació en un àmbit –el polític i administratiu– que la necessita però que, simultàniament, és molt reticent a incorporar-la.

#### 3.1 El què de la innovació

En aquest apartat ens interessa contrastar les definicions teòriques sobre innovació amb les definicions que, des de la pràctica, ens ofereixen els diferents protagonistes dels casos que hem qualificat com a innovadors. Per tant, abans de res, ens cal recordar que en el primer capítol hem definit una política innovadora com aquella que ha estat el resultat d'un **procés reflexiu i plural destinat a generar nou coneixement, amb capacitat de transformar l'entorn i amb voluntat de sostenir-se en el temps**.

Tanmateix, també subratllàvem que la innovació, com a generació de nou coneixement, no es podia confondre amb informació. El coneixement nou pot requerir informació nova, però només quan aquesta és objecte d'una reflexió i és interpretada des d'una mirada que incorpora experiència, judicis i valors. En conseqüència, consideràvem que la innovació requeria tres ingredients bàsics:

- i. Partir del desconeixement o, si es prefereix, del saber superat.
- ii. Desplegar-se com un procés, com un viatge on hi ha temps per reflexionar i per aprendre.
- iii. Ser considerada un procés polifònic, ja que sense pluralisme i diversitat no existeix la innovació.

En els propers apartats contrastarem aquesta aproximació teòrica amb els arguments que usen els diversos protagonistes dels quatre casos d'estudi a l'hora de justificar per què qualifiquen la seva política com a innovadora. És a dir, disposem d'una definició analítica de la innovació, mentre que ara ens fixarem en les característiques i les peculiaritats que els mateixos entrevistats han citat per tal de mostrar la dimensió innovadora d'aquesta política.

### *3.1.1 El què de la innovació en la política del paisatge*

Els diferents actors entrevistats (institucionals, experts i socials) coincideixen a l'hora de definir la política del paisatge de la Generalitat de Catalunya com una política innovadora. A partir de 2003, en opinió d'una de les expertes consultades, la mateixa Administració va anar construint una concepció més integral del territori, sorgida de "les fissures de la històrica manca d'una planificació supramunicipal". La política del paisatge només s'entén en el marc d'aquesta nova concepció del territori. És una cultura territorial nova que parteix, usant ara termes del marc teòric, d'un saber superat.

De fet, es tracta d'una política fins i tot sorprenent, ja que s'adreça a un problema que es defineix de nou i al qual, òbviament, s'han de donar respostes també noves. Parteix del desconeixement (molts ignoràvem que el paisatge fos un problema complex) i genera coneixement nou (que es concreta en un instrument: els catàlegs de paisatge). Des d'aquest punt de vista, la coincidència amb el concepte teòric d'innovació que hem elaborat és pràcticament total.

En tot cas, fent una lectura més acurada de les aportacions dels diferents entrevistats, es destaquen dues característiques de la política del paisatge que són les que imprimeixen la qualitat innovadora que estem analitzant. Es tracta, en primer lloc, d'una política dissenyada des d'una nova filosofia i, en segon lloc, d'una política executada des d'una nova metodologia. La innovació requereix ambdues novetats, ja que una nova filosofia sense capacitat d'acció no genera una política innovadora i una nova forma de fer sense redefinir els conceptes bàsics tampoc es tradueix en innovació. Les persones entrevistades ens suggereixen que la innovació comença amb un canvi de plantejament (amb una novetat substantiva), però per fer-se efectiva necessita camins per a l'acció (novetat operativa).

A continuació, aprofundint en l'explotació del treball de camp, desgranem aquestes dues característiques que defineixen la innovació de la política del paisatge:

D'una banda, tal com ens comenten els promotors i responsables de la política del paisatge, "ens trobem, per primer cop, amb el disseny i amb l'execució d'una política inspirada en la nova filosofia del Conveni europeu del paisatge". Aquesta nova filosofia és "revolucionària" (innovadora) en la mesura que, en les clàssiques mirades als aspectes tangibles del territori, s'hi incorporen factors intangibles com ara el dret al paisatge, la qualitat de vida, la història o la relació del paisatge amb el benestar de les persones. El pas des d'una perspectiva que només es fixa amb els aspectes físics (tangibles) del paisatge a una altra que incorpora valors i percepcions (intangibles) és l'expressió d'allò que en l'apartat teòric anomenàvem "saber superat", el punt de partida sobre el qual construir una política innovadora.

En paraules d'un dels nostres entrevistats, “el mateix concepte de ‘paisatge’ que usa la política del paisatge és innovador”. Es descarta el paisatge com a postal, com a imatge estàtica que s'identifica per determinades qualitats estètiques. S'utilitza, en canvi, una perspectiva complexa i polièdrica que incorpora aspectes físics, culturals, socials i econòmics. El paisatge es converteix en l'espai dinàmic on les persones viuen i conviuen, un entorn de quotidianitat que impacta sobre els diversos aspectes de la seva existència individual i col·lectiva.

Aquesta innovació s'origina, com hem dit, en el Conveni europeu del paisatge, però a Catalunya es materialitza en la Llei del paisatge i en l'impuls d'un instrument concret, els catàlegs de paisatge. Podem afirmar, per tant, que Catalunya és clarament pionera i innovadora en aquest terreny, propiciant la primera experiència europea que trasllada l'esperit del Conveni a una política pública específica.

D'altra banda, la política del paisatge és una experiència innovadora perquè és capaç de traduir la nova filosofia en un instrument concret de planejament territorial. Els nostres entrevistats subratllen que no hi ha innovació quan no hi ha capacitat per transformar les idees innovadores en una pràctica efectivament innovadora. En aquest sentit, es destaca tant el potencial innovador d'una metodologia que és capaç de generar els catàlegs de paisatge de manera integral i participativa, com la possibilitat de convertir aquests catàlegs en instruments jurídics d'ordenació territorial. En concret, la metodologia participativa es presenta com una de les principals innovacions de la política. Segons una representant de la societat civil, “el principal factor innovador és que, per primera vegada, l'Administració pública demana opinió i recull informació proporcionada per la gent en matèria de paisatge i territori.” La manera d'aconseguir-ho —a través de tallers presencials o del lloc web— també es considera innovadora, sobretot perquè permet recollir perspectives crítiques i enriquir, d'aquesta manera, el contingut de la política.

Els catàlegs són en ells mateixos innovadors, ja que, tal com ho expressa un dels entrevistats, “són capaços de reunir un conjunt de coses que fins llavors estaven disperses (definicions, diagnòstics, prospectives) i de cartografiar aspectes com els valors estètics, les percepcions subjectives, les dinàmiques o el sentit dels llocs”. Els catàlegs són innovadors perquè no només reflecteixen l'objectivitat, sinó que també incorporen la subjectivitat. No hi ha paisatges bons i dolents, bonics o lletjos. Tot és paisatge, i els catàlegs són capaços d'incorporar-ho a través d'una acurada combinació de coneixement expert, participació ciutadana i representacions (literàries, artístiques, històriques i emocionals) de l'espai. Es tractava de visualitzar tant un territori físic com els imaginaris que aquest espai desperta en la gent.

Finalment, també s'ha destacat la innovació organitzativa que representa l'Observatori del Paisatge. Aquest organisme, responsable de l'elaboració dels catàlegs, s'ha convertit en un espai de trobada i de complexitat. No és ni públic ni privat, sinó que, sota el paraigües del patronat i d'un ampli consell assessor, incorpora sensibilitats i coneixements molt plurals i diversos. En aquestes condicions, l'Observatori pot fer de pont entre l'Administració i la societat civil i sobretot pot generar les condicions d'hibridació que requereix la innovació.

En definitiva, tal com observen els mateixos entrevistats, hi ha una estreta relació entre la innovació conceptual i la instrumental. Quan el paisatge deixa de ser una postal i es converteix en un hàbitat, llavors la política del paisatge deixa de centrar-se en la protecció i passa a convertir-se en una eina de gestió i d'ordenació territorial dels espais quotidians. Amb altres paraules, la innovació substantiva es basa a convertir allò unidimensional (un paisatge singular) en multidimensional (un paisatge emocional, cultural, social, històric, etc.); mentre que la innovació operativa consisteix a passar del monopoli d'experts (tècnics en protecció) a la pluralitat en un procés reflexiu (participació, interdisciplinarietat, consell assessor, etc.).

### 3.1.2 *El què de la innovació en la política de regeneració de barris*

Els arguments utilitzats per defensar la capacitat innovadora de la Llei de barris són similars –i, per tant, no ens repetirem– als que hem repassat en l'apartat anterior. En ambdós casos es fa referència a un saber superat (la cultura antiga del territori) i a la capacitat per generar coneixement nou (la cultura nova del territori). En la producció d'aquest coneixement nou són clau també la innovació substantiva i l'operativa. La primera té a veure amb una visió més complexa i polièdrica del territori, mentre que la segona es refereix a formes transversals, integrals i participatives d'abordar els problemes urbans. Aquests plantejaments, com hem dit, avancen en paral·lel als que fèiem sobre la política del paisatge.

La Llei de barris, en tot cas, segons els seus principals promotors i els experts entrevistats, és clarament innovadora. Ha estat, en un període d'intensa confrontació política, una de les poques iniciatives governamentals que ha comptat amb un ampli suport tant polític com social. S'han valorat la seva capacitat de diagnòstic i de proposta, i ningú no ha deixat de posar en valor l'aportació d'una política que ha estat considerada innovadora, però sobretot necessària per fer front a la realitat dels creixents problemes de determinades àrees urbanes degradades. Aquest reconeixement s'ha traslladat a l'àmbit internacional, de manera que la Llei de barris és avui coneguda, analitzada i fins i tot imitada en diversos països del nostre entorn occidental, si bé és evident que aquesta Llei s'inspira en programes similars promoguts per altres països, com el *New Deal for Communities* d'Anglaterra.

Probablement, la Llei de barris comparteix capacitat innovadora substantiva amb d'altres polítiques urbanes europees, mentre que la forma en què trasllada aquesta innovació substantiva a la pràctica és allò que la fa més peculiar. En tot cas, la dimensió operativa de la innovació té a veure amb l'esforç per adaptar les característiques de la política a les particularitats del context polític i institucional català. Com en el cas del paisatge, és en l'adequada articulació entre un plantejament nou i una pràctica nova on rau la vertadera capacitat d'innovació.

De fet, quan demanem als nostres entrevistats que identifiquin els trets innovadors de la Llei acostumen a esmentar les novetats operatives, donant per conegut el canvi conceptual que efectivament hi ha al darrere de la política. Així, en paraules d'una de les persones entrevistades, la Llei de barris és “disruptiva respecte de les pràctiques administratives

tradicionals en almenys cinc dimensions: el tractament de problemàtiques locals amb una visió general de país, la transversalitat de les intervencions, la cooperació interadministrativa, la integració dels veïns (participació) i la voluntat d'avaluació de la política". Com es pot constatar, aquestes cinc "innovacions" parteixen d'assumir la complexitat dels problemes urbans i es concentren en la identificació de novetats operatives: l'escala de la intervenció i la necessitat d'abordar-la entre tots. La innovació rau, per tant, en allò que en el marc teòric anomenàvem "ús del pluralisme i de la diversitat" en espais reflexius d'hibridació.

En realitat, però, al darrere de cada innovació instrumental hi podem trobar, de manera més implícita que no pas explícita, una innovació substantiva. En el relat de la Llei s'ha posat molt més l'accent en la dimensió instrumental de la innovació, però aquesta dimensió no es pot entendre sense un seguit de canvis en la concepció del problema de la degradació urbana. En altres paraules, la Llei de barris comporta una filosofia nova a l'hora d'enfocar el problema de la degradació, mentre que la innovació operativa fa referència a una nova metodologia d'intervenció:

En primer lloc, des de l'òptica substantiva, la Llei de barris parteix del reconeixement que la concentració social de col·lectius desafavorits en un determinat entorn urbà n'agreuja l'exposició a processos d'exclusió social. La millora urbana en aquests barris hauria d'ajudar a contrarestar l'efecte de l'anomenada renda diferencial del sòl, és a dir, reduir els nivells de segregació urbana, atraient al territori nous col·lectius i nous usos urbans. Aquest tipus de pressupòsits entronquen amb nocions teòriques com la dels "efectes de barri" i la "mixtura" com a recepta per transformar àrees urbanes desafavorides i justifiquen el tipus d'intervencions territorialment focalitzades que promou la Llei.

La Llei descansa també en una concepció innovadora de la "redistribució territorial" com a complement a la redistribució social, la qual cosa justifica la necessitat de la intervenció supralocal en un àmbit on, tradicionalment, els ajuntaments havien tingut un fort protagonisme. Les polítiques es poden promoure, com és el cas, des d'instàncies supralocals, però només adquireixen sentit i coherència quan són projectes de barri. L'escala de la intervenció és, per tant, un dels ingredients que permeten identificar la innovació de la política. Citant uns dels nostres entrevistats, "la Llei de barris aborda, des d'una òptica regional, una problemàtica d'escala global que té múltiples manifestacions locals".

Simultàniament, la concepció de l'exclusió social com a fenomen dinàmic i multidimensional, emfatitzada en els últims anys per la literatura especialitzada i promoguda per les institucions europees, inspira l'enfocament integral de la Llei. Aquests projectes no només han de reaccionar davant les situacions de degradació, sinó sobretot incidir en les raons estructurals que la generen. No són simples respostes a dèficits materials, sinó que aspiren a desplegar una política preventiva i estratègica. Per últim, l'èmfasi de la Llei en la participació ciutadana entronca amb aquelles corrents de reflexió que subratllen el potencial de la participació com a factor de millora de les polítiques urbanes i, sobretot, com a estratègia per a reforçar la cohesió social als barris.

En segon lloc, com ja hem comentat, aquest conjunt d'innovacions substantives tenen un

reflex en les innovacions metodològiques. Molts dels factors d'innovació de la política se situen en l'àmbit operatiu, en les novetats metodològiques i en les formes d'impulsar les actuacions. Ens hi referirem amb més detall en l'apartat dedicat al com de la innovació, mentre que ara ens limitarem a destacar aquelles novetats que han estat més destacades en les entrevistes. D'una banda, s'ha posat l'èmfasi en el caràcter innovador d'un aspecte preliminar o preparatiu de la mateixa política: els criteris a l'hora de seleccionar els barris que serien objecte de finançament per part de la Llei de barris. En aquest sentit, l'èmfasi no es posa només en el volum i la intensitat de les necessitats de cada territori, sinó també en la qualitat i la competitivitat dels projectes de rehabilitació que proposen. Segons recull el text de la Llei, "es financen projectes, no problemes".

D'altra banda, ens trobem amb tota la innovació associada a la relació entre complexitat del problema i necessitat de pluralisme en la resposta. La política no només es defineix de baix a dalt, sinó que es fa comptant amb la mirada de diferents administracions, de diversos departaments o àrees sectorials i de diferents grups socials o ciutadans. En aquest cas, la integralitat, la transversalitat i la participació no són simples termes retòrics, sinó que són l'esquelet sobre el qual s'articula la política pública.

Finalment, per a alguns dels entrevistats, també és innovador que s'abordi aquest tema amb una llei i no a través d'un programa o d'un pla d'actuació. S'aposta per situar el problema en l'agenda pública, amb una resposta avalada pel mateix Parlament i amb un lideratge polític potent. Aquesta visibilització i prioritització de la política no la trobem, per exemple, en el cas dels catàlegs de paisatge i, en canvi, és crucial per superar les resistències que tota innovació desperta.

Ens hem trobat, doncs, amb una política àmpliament reconeguda com a innovadora i on el què de la seva innovació és, com en el cas del paisatge, un plantejament nou i una metodologia nova. A diferència del cas del paisatge, però, on la innovació substantiva era crucial (una visió diferent del paisatge), ara semblaria que l'èmfasi es posa en la innovació operativa (escala, transversalitat, participació). Es necessita la complementarietat d'ambdues innovacions, però el biaix en una o altra direcció podria ajudar-nos a entendre algunes peculiaritats de cada cas.

### *3.1.3 El què de la innovació dels centres cívics de Girona*

Són moltes les ciutats catalanes i espanyoles que, en els darrers anys, han apostat pels centres cívics. Podríem pensar, per tant, que la intensitat de la innovació és baixa, perquè es tracta d'una iniciativa que s'ha impulsat en molts llocs des de ja fa bastants anys. Tanmateix, en el cas de Girona es parla d'un model específic de centres cívics i, per tant, d'una aposta innovadora. És un model propi que, per altra banda, s'ha anat consolidant durant més de vint anys i que ha estat reconegut i analitzat com a referent per una associació espanyola de ciutats amb equipaments de proximitat:

Els estudis elaborats per l'associació Kaleidos confirmen la innovació del model

gironí, i les seves peculiaritats respecte d'altres models de centres cívics menys centrats en els serveis socials i més orientats a la cultura o a la participació ciutadana.

Tal com s'anticipa en la citació anterior, els centres cívics s'han planejat tradicionalment com a equipaments socioculturals que funcionen, d'una banda, com a contenidors d'activitats i, de l'altra, com un conjunt d'espais que se cedeixen a les entitats del municipi. A Girona, en canvi, es desborda aquesta concepció (saber superat) i s'aposta per una nova perspectiva que considera els centres cívics com a espais clau per desplegar una política de cohesió social basada en construir relacions i fomentar una comunitat sòlida (nou coneixement). Així doncs, els centres cívics de Girona no són innovadors en si mateixos, sinó en la mesura que esdevenen un instrument clau per construir una política social innovadora. Tal com ho expressa una de les persones entrevistades, "a Girona es disposa d'una visió estratègica de la funció dels centres cívics, els quals estan pensats per treballar el potencial de la coproducció (entre la institució i la societat) i per vincular-se estretament amb les polítiques de cohesió social del municipi." Allò que és innovador és la política, no el servei o l'activitat.

Precisament aquesta naturalesa innovadora dels centres cívics gironins fa difícil fins i tot la seva definició. Es tracta d'uns equipaments que desenvolupen múltiples tasques i que operen en un marc molt més flexible que d'altres equipaments similars. Disposen de més llibertat i marge de maniobra per actuar, per definir-se i, en definitiva, per innovar. Un dels responsables comenta que "el dia que ens haguem de definir potser ja deixarem de ser innovadors".

En tot cas, com en els exemples anteriors, podem explicar la innovació d'aquests centres en dos àmbits: el substantiu i l'operatiu:

Els centres cívics de Girona responen a una filosofia nova, a una forma nova de conceptualitzar els problemes socials de les nostres comunitats i d'entendre les respostes que cal donar-hi. En aquest sentit, es considera que bona part de l'exclusió social deriva de problemes de solitud o, si es prefereix, de la manca de lligams i relacions que permeten formar part de la societat. Arran d'aquest plantejament, els centres cívics deixen de ser contenidors que ofereixen activitats i esdevenen espais on es faciliten i s'estimulen les relacions: "L'estructura programàtica no és el més important. El centre és un tot, una política més que no pas un programa d'activitats".

Aquest gir conceptual és l'aspecte innovador de la política i, com a tal, no sempre ha estat fàcil d'entendre ni pels ciutadans, ni per l'organització, ni pels responsables polítics. En tot cas, és el tret distintiu del model gironí, que, a diferència de la majoria d'experiències existents (per exemple les de Getafe, Barcelona o Vitòria), només entén aquests equipaments com part de la seva política social. De fet, un dels responsables d'aquests equipaments connectava la capacitat de ser innovador amb la necessitat de disposar d'una visió renovada de la cohesió social i la participació ciutadana. Només posant en qüestió les perspectives tradicionals es pot generar nou saber. En termes del nostre marc teòric, només hi ha innovació quan partim d'un saber superat i, a través d'una reflexió plural i dotada de judicis i valors, el transformem en nou coneixement i noves pràctiques.



La innovació només esdevé efectiva quan es fa operativa, de manera que també requereix mètodes nous. Els centres cívics de Girona són, en aquest sentit, molt innovadors. Han desenvolupat maneres noves de treballar que aprofiten tant la creativitat dels equips professionals (que treballen en un entorn de llibertat) com el potencial de les entitats del territori. Pel que fa al segon aspecte, és una novetat aconseguir que el 70% de les activitats programades provinguin de la iniciativa social. Tanmateix, si se'ns permet la redundància, és clar que aquesta innovació és generadora de molta més innovació, atès que s'aprofita de la diversitat i de la creativitat d'un conjunt molt plural d'actors. Aquest model és innovador i també sostenible, ja que facilita la capacitat dels centres per resistir a moments de retallades com els actuals.

Les persones entrevistades també destaquen que els centres no només acullen activitats, sinó també projectes. Els primers donen continuïtat i seguretat, mentre que els segons dinamitzen la comunitat i afavoreixen la innovació. Se'ns explica, en aquest sentit, que més del 20% del temps i dels recursos dels centres cívics es dediquen precisament a projectes de caràcter experimental, que plantegen nous interrogants i que volen fomentar noves iniciatives.

L'objectiu no és omplir el centre cívic, sinó aixecar la mirada i observar el conjunt del barri i de la ciutat. Els projectes són innovadors perquè s'arrisquen, perquè obliguen a treballar amb formats diferents, perquè ajunten públics aparentment diferents, fins i tot antagònics.

De fet, com ja hem esmentat, el mateix caràcter innovador dels centres fa que no sigui senzill explicar què fan i com funcionen. Es parteix de la importància de la descentralització i de la proximitat amb el territori, però de seguida es relacionen aquestes novetats relatives amb la possibilitat de conèixer la quotidianitat de la ciutat, amb l'oportunitat de comptar amb visions més plurals i integrals, o amb la capacitat de ser més conscients de les necessitats reals de la comunitat. Els centres cívics no són només unitats administratives descentralitzades i territorialitzades, sinó que sobretot "són espais vius perquè compten amb la gent que els dóna vida". Aquesta peculiaritat té un enorme valor, ja que no només millora l'eficiència de les prestacions, sinó que genera coneixement nou i possibilitats d'aprenentatge.

Com pot constatar-se, de manera similar als altres exemples, la relació entre les novetats substantives (*nova filosofia*) i operatives (*nous mètodes*) és molt estreta. Una no seria possible sense l'altra: "La importància d'una determinada visió estratègica de la societat juga un paper clau en el desenvolupament del treball comunitari, de la participació de les entitats, de la manera d'entendre i de fer la tasca en els centres cívics".

El resultat d'ambdues innovacions és un model propi, en què els centres cívics no són un simple contenidor d'activitats, sinó un espai que genera relacions i n'aprofita el potencial en termes de cohesió social. Els centres cívics no són en si mateixos una gran innovació, però sí que ho és el fet de convertir-los en un instrument molt potent per al treball comunitari i per a la política de cohesió social. La innovació, tal com havíem apuntat en el primer capítol, ha d'ajudar-nos a fer coses diferents i no simplement a fer-les millor. Aquest és clarament el cas dels centres cívics de Girona.

### 3.1.4 El què de la innovació de la superilla de Gràcia (Barcelona)

A l'hora de definir la dimensió innovadora de la política urbanística que planifica el barri de

Gràcia com una superilla, hem trobat explicacions diferents en funció del perfil de la persona entrevistada. En primer lloc, qui va ser el responsable polític durant la implementació, el regidor del districte, no posa l'èmfasi en cap aspecte substantiu del Pla, sinó més aviat en la capacitat que té de reduir el conflicte i evitar la confrontació entre els diferents actors. Des d'aquesta òptica, la principal innovació de la superilla es vincula amb "la governança de la política pública, entesa com una nova forma d'abordar un assumpte complex i amb molts interessos contraposats".

Per la seva banda, el representant de l'associació de veïns destaca el caràcter innovador del disseny de les superilles. Es fixa, doncs, en un aspecte substantiu de la política i, més específicament, en termes del nostre marc teòric, en la identificació d'un problema complex que reclama respostes innovadores. Així doncs, es considera que la política és complexa perquè no només afecta qüestions de mobilitat, sinó que cal una visió més general i integral que es plantegi "un procés de pacificació del barri". Amb altres paraules, partim d'un desbordament dels problemes de mobilitat (saber superat) i generem respostes que incorporin les múltiples dimensions que comporta l'ús d'un barri (nou coneixement).

En la mateixa direcció s'expressa l'expert i principal inspirador de la política. La política de les superilles és innovadora perquè, en la seva opinió, està basada "en la creació d'una nova cèl·lula urbana que transcendeix la que fins ara havia definit la morfologia urbana: la *mançana*". Les superilles, amb un perímetre d'aproximadament 400 x 400 metres, volen millorar la funcionalitat del sistema i aconseguir que els usos territorials es multipliquin. Tanmateix, i probablement aquest és el gir conceptual que sintetitzaria el seu potencial innovador, es vol facilitar que la ciutadania recuperi l'espai públic, disminuint el monopoli que ha anat adquirint el cotxe. La innovació, per tant, no ho és només en termes urbanístics, sinó també socials. No es tracta només de com ens movem, sinó de com usem l'espai. Expressant-ho en els termes precisos del nostre entrevistat:

Entenem que ciutadà és aquell que ocupa i usa l'espai públic. L'espai públic com a casa de tots. Quan l'espai públic és converteix en espai de transport, els ciutadans es converteixen en vianants. Això és el que cal revertir, reivindicant-nos com a ciutadans i no només com a vianants.

Com en els apartats anteriors, aquesta innovació és simultàniament substantiva i operativa:

Substantivament, com ja hem subratllat, el projecte de les superilles expressa una filosofia nova, una aproximació innovadora que supera la idea de l'espai de transport per reivindicar la d'espai públic. L'espai de transport invoca intervencions sectorials destinades a millorar la mobilitat, mentre que l'espai públic reclama una visió global de l'ús que en fem els ciutadans. La innovació, per tant, com en els casos anteriors, apareix quan som capaços de transformar un assumpte unidimensional en un de multidimensional.

Perquè aquest gir conceptual sigui efectiu ha d'anar acompanyat de formes noves o, usant la nostra terminologia, de mètodes nous de fer operativa la política. En el cas de les superilles aquest és un aspecte sobre el qual es posa molt d'èmfasi i que es defineix com "la generació d'un escenari de nova governança". El mateix Districte insisteix que va entendre que el seu rol havia de ser menys de protagonista i més d'intermediari. No es poden imposar

solucions unidimensionals a problemes multidimensionals i, consegüentment, cal articular formes d'escoltar i debatre amb tots els interessos afectats. Les decisions no poden quedar condicionades des d'una única perspectiva, sinó que han de comptar amb una àmplia diversitat de mirades. Aquestes consideracions ens condueixen a la definició d'innovació com a procés reflexiu i plural de generació de coneixement nou.

Com en els exemples anteriors, les relacions entre la innovació substantiva i l'operativa són intenses. La innovació substantiva produeix tensions i, per tant, reclama formes (operatives) noves de gestionar-les, les quals semblen justificar-se no només en termes d'innovació, sinó sobretot com una forma de gestionar polítiques afectades per tensions i conflictivitat. La innovació operativa, en aquest cas, permet tirar endavant polítiques que en situacions normals quedarien bloquejades per la intensitat del conflicte entre els diversos interessos. Aquest és un aspecte interessant de la innovació, però que no ens pot fer oblidar la innovació vinculada al gir conceptual de passar de l'espai de mobilitat i els vianants a l'espai públic i els ciutadans.

### 3.1.5 Innovació: del saber superat al coneixement nou

Els quatre casos que acabem d'analitzar ens confirmen allò que havíem anticipat en el marc teòric i que ens porta a entendre **la innovació com el pont entre el saber superat i el coneixement nou**.

Per construir aquest pont necessitem fixar-nos en tres aspectes: el punt de partida, el punt d'arribada i el camí entre l'un i l'altre:

#### i. Punt de partida: un començament nou

En primer lloc ens cal reconèixer amb tota contundència que no hi ha innovació quan ens limitem a millorar allò que ja fèiem. La innovació requereix canviar el punt de partida o, si es prefereix, assumir que allò que fèiem ja no té sentit i que ens cal començar de nou.

En els casos que hem estudiat, la identificació d'un punt de partida nou es pot sintetitzar amb certa precisió com el pas del saber superat a la necessitat d'un coneixement nou:

- Dels paisatges físics i estàtics (saber superat) als paisatges que incorporen valors intangibles i afecten la qualitat de vida (coneixement nou).
- De la regeneració urbana abordada sectorialment (saber superat) a una perspectiva integral que no diferencia entre pedres i persones (coneixement nou).
- Dels centres cívics com a contenidors d'activitats (saber superat) al centres cívics com a espais de relacions que fomenten la cohesió social (coneixement nou).
- Dels espais de mobilitat de vianants (saber superat) als espais de relacions ciutadanes (coneixement nou).

#### ii. Punt d'arribada: un destí nou

En definir un nou punt de partida, la innovació també ens obliga a cercar un punt d'arribada nou, que, òbviament, vindrà condicionat per la novetat del problema que ara es pretén abordar. El punt de partida nou ens obligava a revisar el tipus de problema, mentre que el

punt d'arribada nou ens convida a revisar les respostes.

També podem veure que les polítiques que hem estudiat es caracteritzen per la capacitat que tenen de generar aquestes respostes noves:

- De la conservació d'espais singulars als catàlegs de paisatge.
- De les intervencions urbanístiques fragmentades a la Llei de barris.
- Del model general de centres cívics al model de Girona.
- Dels plans de mobilitat a les superilles.

### iii. El camí: una filosofia i un mètode nous

Per construir el pont de la innovació, finalment, hem vist que necessitàvem dos ingredients: la part substantiva i la part operativa. La primera suposa ser capaços de traçar un gir conceptual sobre allò què fem, mentre que la segona ens obliga a renovar les maneres de fer-ho. Ambdues dimensions s'interrelacionen i es complementen.

La innovació és com un còctel amb aquests dos ingredients, i per assaborir-lo cal que ambdós es donin en les proporcions adequades. Cal, per tant, **buscar l'equilibri adequat entre la innovació substantiva i l'operativa**. Un excés de la primera pot fer que es frustrin expectatives poc aplicables, mentre que un biaix cap a la segona converteix la innovació en falsa seducció metodològica. L'equilibri és un art, sense el qual no hi ha innovació efectiva.

La política del paisatge, les superilles de Gràcia i els centres cívics de Girona mostren un bon equilibri entre ambdues dimensions, de manera que la innovació s'ha desplegat sense problemes

La Llei de barris ha estat molt ben acceptada com a innovació substantiva, però ha presentat algunes dificultats operatives que podrien frustrar les expectatives inicials.

## 3.2 El perquè de la innovació

Interrogar-se sobre el perquè de la innovació pot semblar superflu, perquè la innovació s'ha convertit en una necessitat que no es discuteix. Tot i això, és imprescindible conèixer les raons que justifiquen els esforços innovadors si volem conèixer-ne l'origen i sobretot si volem avaluar-ne els resultats. Tanmateix, en un àmbit tan preocupat per les garanties i la seguretat com l'Administració pública, hem de dotar-nos de sòlids arguments per emprendre una transformació que afecta els fonaments més tradicionals.

En aquest sentit, en el primer capítol hem subratllat que el perquè de la innovació no es troba tant en els desajustos interns de l'Administració com en els canvis experimentats en el context en el qual opera. En altres paraules, **la necessitat d'innovació s'explica per l'aparició d'un entorn que desafia les polítiques públiques amb problemes inèdits i creixentment complexos, allò que hem anomenat els *problemes maleïts***. Conseqüentment, analitzarem les raons que, segons els nostres entrevistats, expliquen els diferents casos de polítiques innovadores i valorarem fins a quin punt aquesta innovació arrenca o no d'un problema maleït.

### 3.2.1 *El perquè de la innovació en la política del paisatge*

L'aprovació del Conveni europeu del paisatge podria interpretar-se com el punt de partida que explica la política desplegada en aquesta matèria a Catalunya. El grau d'innovació d'aquesta política, per tant, prové de l'exterior i, de fet, ens ve imposada per una directiva europea. Sense negar-ne la influència, cal advertir que l'impuls que va donar va trobar un terreny abonat en el nostre país. Catalunya, tal com la retraten els nostres entrevistats, "havia viscut el boom immobiliari i un període de bogeria col·lectiva i agressions territorials que va fer disparar moltes alarmes: problemes ambientals, dificultats de mobilitat, pèrdua d'identitat dels llocs, mobilitzacions ciutadanes de signe divers, etc.". El territori estava que bullia, a punt d'esclatar, tot i que la reflexió sobre el seu propi futur semblava confinat al món social i als fòrums acadèmics: "No existia un reclam dels catàlegs, però sí d'una forma diferent de gestionar el territori. El país estava perdent molta qualitat territorial, i molta gent reclamava una política que corregís aquest rumb."

No és fins 2003 que el Govern incorpora aquest malestar territorial a la seva agenda i que es compromet a intentar donar-hi resposta. Catalunya disposa d'una enorme riquesa i diversitat paisatgística, un actiu en risc real de desaparèixer. La creixent intensitat del conflicte territorial així ho mostrava, i es denunciaven les agressions sobre el paisatge com a problema real per a molta gent que se sent identificada i que disposa de vincles afectius, històrics o socials amb aquest territori. Els catàlegs, doncs, no apareixen només per aplicar un conveni europeu, sinó que arriben per donar resposta a una problemàtica molt real i molt viscuda. Es tracta d'un problema complex i polièdric –maleït. El Conveni europeu pot ser l'espurna, però es tracta d'una espurna que cau sobre un autèntic polvorí. La innovació, en definitiva, s'explica i es justifica en relació amb una realitat i no amb una instrucció, neix d'una necessitat i no d'una moda.

De fet, de nou seguint les opinions expressades pels entrevistats, el fet que estigui més vinculat a les peculiaritats dels nostres conflictes territorials que a una instrucció europea explicaria que només a Catalunya s'hagi desplegat una política del paisatge realment innovadora. En la majoria de les comunitats autònomes s'ha ignorat el Conveni europeu del paisatge, mentre que les que han impulsat alguna iniciativa –com el País Basc o Aragó– s'han limitat a la tasca poc innovadora de protegir paisatges singulars. A Catalunya, en canvi, la maduresa del debat territorial ha permès generar una política innovadora, capaç de superar els espais singulars ("mirar la postal que tens davant") i incorporar els espais quotidians ("mirar també la porqueria que tenim al darrere"). En paraules d'un dels nostres entrevistats: "Aquest és un gir de gran potència, que posa en valor nous espais i que els reintrodueix en l'anàlisi territorial. Ara podem veure paisatge residuals, invisibles".

Amés, aquesta realitat específica del cas català, tal com ho expressen els nostres entrevistats, es converteix en el detonant d'una política innovadora en la mesura que compta amb circumstàncies favorables: disposar d'una societat civil activa que es mobilitza i expressa la seva preocupació territorial, una renovació en la composició política del Govern i, fins i tot, d'una història que ha vinculat els catalanisme polític a determinades sensibilitats territorials.

En definitiva, podem concloure que la innovació que suposa la política del paisatge no s'explica només per un impuls extern, sinó que s'origina en un problema de veritat, en

una necessitat que s'expressa en la creixent complexitat del problema maleït territorial a Catalunya. És cert que la referència a un concepte tan intangible com el de *paisatge* ha generat dificultats a l'hora d'entendre que ens estem referint a una política que aborda un problema real i rellevant, però aquestes dificultats tenen a veure més amb la comunicació que amb la superficialitat de l'assumpte. De fet, la gravetat del problema s'explica tant per la creixent intensitat del conflicte territorial com per les conseqüències de no abordar-lo de manera innovadora. El perill de la inacció no es limita a una degradació del paisatge físic, sinó que comporta la destrucció de la identitat, de la memòria, de les possibilitats de desenvolupament econòmic, de la qualitat de vida o de les referències culturals. Una Catalunya que no defensa la diversitat i la riquesa del seu territori és una Catalunya que s'homogeneïtza i s'empobreix. Aquest és el problema –real i rellevant– que reclama una política innovadora.

### 3.2.2 *El perquè de la innovació en la política de regeneració de barris*

A diverses ciutats de Catalunya, entre les que destaca el mateix cas de Barcelona, ja es disposava de certa experiència amb polítiques de rehabilitació urbana. Aquestes polítiques, desplegades durant les dècades del 1970 i 1980, es caracteritzaven per un enfocament altament sectorialitzat i centrat en la perspectiva d'alguns àmbits professionals, com ara els urbanistes, que monopolitzaven les capacitats de diagnòstic i resposta. A més, es tractava de polítiques amb un fort protagonisme municipal, com si es partís de la premissa que els problemes urbans són problemes estrictament locals i que per tant han de trobar resposta en els ajuntaments i no pas en escales de govern més àmplies. Durant la dècada de 1990, però, es comencen a fer evidents els límits i les dificultats d'aquestes polítiques a l'hora de fer front a realitats creixentment complexes i multidimensionals. En aquesta línia, la Llei de barris reconeix que el problema de la degradació urbana en determinats barris supera les aproximacions sectorials i localistes i l'interpreta com un problema maleït. És un problema polièdric i multidimensional que només pot ser abordat des de la suma d'intervencions socials, urbanístiques o d'habitatge.

En altres paraules, la innovació no és un caprici, sinó que arrenca del reconeixement d'un problema i del fracàs de les polítiques que fins a aquell moment s'hi havien adreçat. Tal com ho expressa una de les persones entrevistades:

La política pública ha de poder solucionar el problema, no cronificar-lo. Feia molts anys que s'invertien diners i s'elaboraven polítiques, però no s'aconseguia transformar els barris. [...] La Llei de barris s'explica per la voluntat d'evitar la fractura territorial, de treballar per la cohesió social als barris i per desestigmatitzar aquells territoris que pateixen situacions de segregació i marginació crònica.

Tanmateix, els límits i les dificultats a les quals pretén donar resposta la Llei de barris no estan relacionades amb disfuncionalitats internes, sinó que deriven del context, d'una realitat en procés de transformació. Concretament, els entrevistats fan referència a l'extensió de les dinàmiques metropolitanes i, de manera especialment significativa, als efectes sobre el mercat de l'habitatge. El resultat és que els mecanismes de redistribució intermunicipals i intramunicipals deixen de funcionar i, consegüentment, les necessitats socials i urbanístiques

tendeixen a concentrar-se i a cronificar-se en determinats territoris, sense que les capacitats locals siguin capaces de revertir-ho. Els orígens innovadors de la Llei de barris deriven del reconeixement d'aquesta situació i de la voluntat d'abordar aquests problemes territorials dels barris des de l'escala nacional. Davant la creixent intensitat i complexitat dels problemes locals, el Govern de la Generalitat assumeix la necessitat de redistribuir recursos des de l'àmbit nacional. Tal com ho expressa un dels entrevistats, "no es tracta d'una redistribució social (que es dóna per descomptada), sinó d'una redistribució territorial (que sí que és innovadora)".

En definitiva, com en el cas de la política del paisatge, la Llei de barris no es fa per la necessitat més o menys teòrica d'innovar en les polítiques urbanes, sinó per la voluntat de respondre a determinades necessitats (substantives) i pel reconeixement d'un fracàs que obligava a replantejar les formes d'intervenció (operatives). La innovació de la Llei de barris s'explica tant per les demandes d'una realitat territorial creixentment degradada com pel reconeixement dels límits de les intervencions que s'havien fet fins llavors. Per als promotors de la Llei de barris, l'experiència d'altres programes similars que s'havien fet a Europa –per exemple, aquells que seguien les directrius URBAN– indicava amb tota claredat que calia intervenir a escala de barri i de manera integral sobre tots els aspectes que incideixen en les àrees urbanes desfavorides. No es podia treballar des d'un enfocament sectorial, sinó que calia incorporar totes les dimensions. Només amb aquesta vocació innovadora és possible –o així es considera– abordar el problema maleït de la rehabilitació de determinades àrees urbanes.

### 3.2.3 *El perquè de la innovació dels centres cívics de Girona*

Els centres cívics de Girona responen a les necessitats d'un determinat moment històric i de la voluntat de tenir un paper articulador en les polítiques de cohesió social de la ciutat. Es parteix, per tant, d'un diagnòstic sobre l'impacte negatiu d'una creixent individualització de la societat i, consegüentment, de la necessitat de treballar per (re)establir relacions i xarxes comunitàries. És en aquest plantejament on s'ubica la funcionalitat dels centres cívics a la ciutat de Girona.

Aquesta realitat és la que reclama una política innovadora i és a la que es refereixen els nostres entrevistats. Una de les entrevistades, per exemple, explica que al barri de Santa Eugènia (on es va ubicar el primer centre cívic) la taxa d'immigració és similar a la de Salt, la ciutat veïna. Tanmateix, mentre que a Salt s'ha viscut aquesta situació amb alarmisme i dificultats, a Santa Eugènia ha estat molt diferent. La disponibilitat d'un equipament de proximitat descentralitzat que articula la política de cohesió social ha estat crucial, ja que s'ha facilitat a les persones un espai on poder vehicular els seus problemes i on establir relacions que acabaran per integrar-les socialment.

Els centres cívics, en el model gironí, aborden el problema maleït de la inclusió social i, per fer-ho, desborden la clàssica opció de convertir-se en un espai per a col·lectius vulnerables o persones marginades. A Girona no s'aposta per aquest model assistencial, sinó que s'innova apostant per la capacitació dels individus i de la comunitat. En aquest model, els centres cívics tenen un paper cabdal. Tal com ho resumeix un dels entrevistats: "Darrere

dels centres cívics hi ha intencionalitat política; la voluntat de vetllar per la diversitat, per gestionar interessos antagònics i per propiciar la cohesió social en una societat cada cop més individualista i desestructurada”.

Els orígens de la innovació, en qualsevol cas, es troben en un determinat diagnòstic de la realitat social i en la voluntat de transformar-la a través d'un determinat model d'intervenció. En aquest model, la proximitat és crucial i es considera imprescindible disposar d'equipaments de proximitat territorial capaços d'incidir en la realitat social del barri, a la qual l'ajuntament no és capaç d'arribar. Usant l'expressió d'un dels nostres entrevistats, “calia proximitat per aconseguir que els veïns es trobessin i es mirassin, i els centres cívics són els espais on això pot succeir i on, per tant, podem treballar per la cohesió social”.

En definitiva, el format innovador dels centres cívics de Girona (participació, coresponsabilitat i vincles amb la política social) s'explica per l'existència d'una determinada realitat i és coherent amb la voluntat de transformar-la. Aquest és un repte complex i, si es vol, *maleït*; un repte que va més enllà de l'oferta d'activitats als usuaris del centre i que, en canvi, pretén articular una política pública adreçada al conjunt dels ciutadans d'una comunitat.

La realitat mateixa ha estat, doncs, l'origen dels centres cívics de Girona, tot i que –com comenten els diferents entrevistats– les circumstàncies també n'han afavorit l'impuls. D'una banda, aquesta iniciativa l'ha impulsat l'Àrea de Serveis Socials i ha comptat amb “un equip tècnic molt especial, dotat de conviccions molt fortes i amb ganes d'innovar”. Sense aquest grup de persones hauria estat molt difícil aconseguir el grau d'innovació d'aquests equipaments i probablement s'haurien limitat, com a tantes altres ciutats, a convertir-se en contenidors de serveis i activitats descentralitzades. D'altra banda, aquest grup ha comptat històricament amb uns polítics que –tot i que no sempre van entendre la *nova filosofia* dels centres– els van deixar fer. El suport polític al model gironí de centres cívics ha estat continuat, de manera que ha pogut anar-se treballant i consolidant en el temps. Aquesta paciència i lentitud, com ja hem esmentat en d'altres ocasions, és essencial per construir projectes innovadors.

Finalment, cal destacar que en aquesta història de creació i consolidació dels centres cívics els protagonistes distingeixen dues etapes. Una primera, fins aproximadament l'any 2000, en què es va realitzar la feina més *constructiva*. L'Àrea de Serveis Socials va apostar per aquest model i “es va anar avançant a base de cor i empenta”. Després del 2000, s'inicia una segona fase més *reflexiva*, en què es va elaborant una teoria sobre la feina realitzada, es va definint el model i se'l presenta a l'exterior.

### 3.2.4 *El perquè de la innovació de la superilla de Gràcia (Barcelona)*

El punt de partida d'una política innovadora com la de les superilles es troba, en paraules dels nostres entrevistats, en la morfologia mateixa del territori –del barri de Gràcia en aquest cas. Es tracta d'un barri que no havia estat pensat pels cotxes i que, consegüentment, havia anat quedant col·lapsat. Davant la realitat del problema maleït de l'ús de l'espai públic i del



transport a Gràcia, calia cercar respostes innovadores.

Una mostra de com la política neix del reconeixement d'una realitat que cal transformar la trobem en el fet que l'ajuntament desenvolupa el Pla de Mobilitat com a resposta a les demandes efectuades des de les associacions de veïns. Són les persones que viuen a Gràcia i que pateixen el col·lapse d'un territori que havia estat dissenyat per un context diferent a l'actual les que pressionen per tal que es busqui una solució. L'origen d'aquesta política innovadora rau, per tant, en el reconeixement dels problemes territorials del barri per part de les persones que en són els protagonistes. Segons ens comentava un dels entrevistats, "Barcelona és una ciutat que afavoreix la innovació precisament per la fluïdesa de la relació entre els sectors públic i privat".

Tanmateix, la innovació sempre és fruit d'un aprenentatge històric, d'un procés plural i reflexiu, usant els termes del nostre marc conceptual. En aquest sentit, durant els darrers anys, tal com ens han assenyalat els entrevistats, a Gràcia s'havien proposat diferents solucions als problemes de mobilitat. D'aquestes experiències i del debat que van anar generat, finalment, va sorgir la proposta de les superilles, una política que s'emmarca en el Pla de Mobilitat, però que es mostra innovadora en la mesura que el desborda i va més enllà.

Les superilles són una innovació substantiva perquè redefeixen la pregunta i el problema que volem enfrontar, anant fins a les arrels i assumint-ne tota la complexitat. Es parteix dels clàssics problemes de funcionalitat del sistema de mobilitat, però se'ls transforma per tal d'incorporar una reflexió sobre el ciutadà que, de manera integral, viu i es mou al barri. Com ja hem subratllat en un altre moment, el potencial innovador de les superilles rau en la capacitat de traslladar-se des del problema de circulació del vianant (unidimensional i simple), al problema d'ús de l'espai públic per part de la ciutadania (multidimensional i maleït). Tal com ho expressa un dels nostres entrevistats:

La innovació és necessària perquè, en aquest cas, suposaria una segona revolució en l'espai públic. La primera es va centrar en el disseny i l'ordenació del territori, mentre que aquesta segona aborda la sostenibilitat d'un model de mobilitat que, centrat en l'ús de l'espai públic, facilita l'estalvi d'energia, la reducció d'emissions, la limitació de sorolls o la lluita contra els sinistres.

Es repeteixen, en definitiva, les explicacions que vinculen el perquè de la innovació amb una nova mirada sobre la realitat, que n'assumeix la complexitat i que, consegüentment, requereix una reflexió plural per intervenir-hi. Les polítiques esdevenen innovadores quan els ho exigeix la realitat i no només quan els promotors així ho volen.

### *3.2.5 Innovació: reconèixer un problema no resolt i una resposta insuficient*

Tant en l'apartat teòric com en els casos pràctics, hem pogut constatar que la innovació

neix de la realitat i de la necessitat. La innovació no apareix seguint indicacions o directrius de ningú, ni tampoc és simplement fruit de modes o de novetats metodològiques. Són els problemes no resolts i la voluntat d'abordar-los allò que estimula la innovació. En aquesta direcció, a tall de conclusió, hem identificat dos *perquè*s de la innovació (un d'extern i un altre d'intern) i dos factors que l'afavoreixen (circumstàncies favorables i capacitats comunicatives).

Segons hem vist, les dues raons que estimulen l'aparició de la innovació són:

En primer lloc, la innovació sorgeix a partir del **reconeixement d'un problema no resolt**, d'una necessitat social sentida pel conjunt o per una part de la ciutadania. És la realitat i les dificultats que aquesta presenta el que explica l'arrencada d'una dinàmica innovadora. Ho hem constatat en els casos d'estudi:

- El problema de la pèrdua de qualitat territorial estimula la innovadora política del paisatge.
- El problema de la intensificació dels processos de degradació urbana explica la innovadora Llei de barris.
- El problema de la fragmentació i l'exclusió social es troba en els orígens dels innovadors centres cívics de Girona.
- El problema de l'ús i la convivència en l'espai públic dóna pas a la iniciativa innovadora de les superilles.

En segon lloc, la innovació necessita **reconèixer que les respostes que es donen a les necessitats detectades no són suficients, no funcionen**. Del reconeixement d'unes polítiques *fracassades* (sense atorgar cap sentit pejoratiu al terme) apareix la voluntat d'innovar, de fer coses diferents per tal d'adreçar-se als problemes no resolts.

- Una planificació insuficient i incapaç de defensar la qualitat territorial en el cas del paisatge.
- Unes intervencions excessivament sectorialitzades i localistes que no aconsegueixen els resultats buscats en el cas de la rehabilitació urbana.
- Un biaix en els objectius en els equipaments de proximitat més tradicionals que s'allunya del treball per la inclusió social.
- Els límits d'una política centrada en els aspectes tècnics d'un Pla de Mobilitat i que no incorpora una visió integral dels múltiples usos que es donen en l'espai públic.

Com a complement a aquests dos orígens, tal com ens han fet veure els entrevistats, trobem que la innovació es veu facilitada per l'existència d'alguns factors addicionals. En destaquem els dos que han estat més presents en el treball de camp.

D'una banda, s'ha subratllat la importància d'un context polític i social favorable. Políticament, situacions de canvi de Govern o conjuntures on les necessitats de pacte obliguen a dialogar són afavoridores de la innovació. Socialment, l'existència de consciència ciutadana i capacitat de pressió és, òbviament, una palanca per a la innovació. D'altra banda, com que la innovació suposa veure les coses d'una manera diferent, sol trobar-se amb resistències relacionades amb dèficits de comprensió per part dels diversos actors implicats. No sempre és evident, per exemple, que el paisatge, sobretot quan l'ubiquem en un entorn metropolità, hagi de ser objecte d'una política pública. Per aquesta raó, la capacitat d'explicar-nos – de comunicar adequadament – és crucial per conjurar aquestes dificultats. La innovació requereix importants esforços de claredat explicativa i agraeix la col·laboració (sovint criticada pels nostres entrevistats) dels mitjans de comunicació.

### 3.3 El com de la innovació

La innovació, tal com hem avançat en el capítol teòric, no es pot ni planificar ni imposar. Només podem intentar **generar les condicions adequades (els entorns) i usar determinades palanques per estimular-la (els motors)**. No existeixen, per tant, ni fórmules ni mecanismes que en garanteixin l'aparició, sinó que hem de propiciar-la de manera indirecta. En aquest sentit, abordàvem el com de la innovació a partir d'algunes característiques bàsiques dels entorns innovadors i d'identificar els quatre motors de la innovació:

En primer lloc, els entorns innovadors són aquells que disposen d'una cultura organitzativa que accepta i propicia la innovació. Els havíem definit a partir de tres característiques:

- Reconèixer i usar la ignorància,
- Permetre la inexactitud creativa, i
- Acceptar la pluralitat de perspectives.

En segon lloc, els motors de la innovació són aquells factors humans, institucionals o organitzatius que la fan arrencar. N'identificàvem quatre:

- El motor superior, quan la innovació arrenca d'instàncies governamentals superiors o del món acadèmic.
- El motor lateral, quan la innovació arrenca de l'aprenentatge entre iguals o similars.
- El motor intern, quan la innovació arrenca de la mateixa organització.
- El motor inferior, quan la innovació arrenca de la ciutadania i la societat civil.

És evident que en els estudis de cas no hem trobat referències explícites a aquestes categories conceptuals, però sí que hem volgut saber de quina manera els nostres entrevistats explicaven com va gestar-se cada experiència innovadora. L'objectiu, en qualsevol cas, consisteix a interpretar i sistematitzar aquestes referències empíriques a partir d'una aproximació conceptual prou flexible per, simultàniament, enriquir-se de les aportacions de la pràctica.

### 3.3.1 *El com de la innovació en la política del paisatge*

L'entorn administratiu i governamental, tal com ho reconeixen els mateixos entrevistats, no és el més propici per a la innovació. De fet, consideren que per desplegar la política ha estat clau desbordar aquest entorn i generar-ne un de diferent. Les inèrcies i les rigideses de l'Administració pública haurien estat barreres massa importants per a la política del paisatge, de manera que necessitava un entorn específic, un espai que permetés moure's amb certa agilitat i independència.

La creació de l'Observatori del Paisatge s'interpreta com la creació d'aquest espai propici a la innovació. L'Observatori és un consorci publicoprivat que disposa d'un ampli i divers consell assessor. L'Observatori és, per tant, usant els termes del nostre marc teòric, un espai de pluralisme i d'hibridació, un entorn on la diversitat i la trobada es converteixen en estímuls per a la innovació. És també un espai on es produeixen tensions, però on poden canalitzar-se positivament cap a la generació de nou coneixement. L'Observatori, en definitiva, ens defineix un entorn propici per a la innovació en la mesura que accepta l'existència d'un saber superat, la inseguretat i la creativitat de projectes inexactes i sobretot que treballa des del pluralisme i la diversitat.

Aquest entorn propici, com ja hem anticipat, requereix certs desencadenants de la innovació, el que hem anomenat "motors". Trobem un reflex d'aquests motors en les aportacions empíriques dels nostres entrevistats:

En primer lloc, és evident que el Conveni europeu del paisatge seria un motor exterior de la innovació, ja que es tractaria de l'impuls propiciat per una instància governamental superior i amb capacitat de planificació. En una Catalunya tradicionalment europeïsta, aquest motor és especialment rellevant.

També podem considerar l'existència d'un grup d'experts i acadèmics interessats en aquests temes com un motor exterior. Ofereixen una visió holística que afavoreix la reflexió i la innovació. De fet, alguns dels entrevistats esmenten que feia molt de temps que es pensava en una nova política del paisatge. Aquesta reflexió, des de fora i madurada en el temps, és òbviament un factor clau per a la innovació.

Finalment, també cal reconèixer que una determinada conjuntura política permet aprofitar el moment i, per tant, es converteix en el motor que afavoreix que el potencial innovador es transformi en pràctica innovadora. En aquest sentit, es considera que l'arribada al govern de persones amb determinats perfils i sensibilitats va activar aquesta capacitat latent d'innovació en matèria de política territorial.

Ni a la resta de comunitats autònomes ni, de fet, a la resta d'Europa trobem una experiència anàloga a la que s'ha donat a Catalunya en termes de política del paisatge. Conseqüentment, podríem afirmar que en aquest cas el motor lateral no ha funcionat, ja que no existien experiències similars on emmirallar-se. Els entrevistats, però, ens han fet notar que "el

mateix Observatori —a través dels diversos catàlegs— ha facilitat l'intercanvi entre territoris i entitats, facilitant el coneixement d'allò que passa a d'altres llocs i ajudant a compartir idees i a prendre consciència sobre els problemes paisatgístics.”

L'Observatori, com a estructura administrativa des de la qual es treballa, podria interpretar-se com un motor intern de la innovació. Anteriorment, però, ens hi hem referit com a entorn i no com a motor, de manera que ara el deixarem al marge i ens centrarem en un motor interior que ha estat molt destacat durant les entrevistes: el lideratge.

El lideratge ha estat un factor essencial per entendre la capacitat d'innovació de la política del paisatge a Catalunya. Tanmateix, usant les paraules d'un dels nostres entrevistats, “malgrat que les persones són molt importants, darrere sempre hi ha equips. Ha estat la confluència de moltes persones —tècnics, acadèmics, polítics i entitats ciutadanes— la clau de l'èxit”. El lideratge, per tant, és un motor intern de primer ordre, però només quan satisfà certes característiques. Per això els nostres entrevistats es resisteixen a identificar *un* lideratge i, en canvi, ens parlen de lideratge *compartit*; no és refereixen mai a *una* persona, sinó a la confluència de *moltes* persones amb determinades inquietuds, coneixements i sensibilitats; i no esmenten posicions *jeràrquiques*, sinó dinàmiques *col·laboradores*: “La confluència de diferents actors —tècnics de diferents disciplines, ciutadans, experts, polítics— dona lloc a la innovació. Els polítics només en són els catalitzadors”

Aquest lideratge, per tant, no és només polític ni només expert, sinó ambdues coses alhora. No és un lideratge que s'imposa, sinó que es construeix. No és un lideratge solitari, sinó d'equip. Es tracta, en definitiva, d'un lideratge que no rau en la creativitat individual, sinó en la innovació col·lectiva i és en aquesta característica —segons els nostres entrevistats— on trobem la seva fortalesa: “Es va perdre molt de temps consensuant el projecte i la metodologia, però això ens ha donat molta solidesa. Ara ningú no ho posa en dubte”.

Finalment, durant el treball de camp també s'ha afirmat que aquest lideratge, malgrat que no ha de ser heroic, sí que ha de ser *trencador*. Ha d'afavorir, en els nostres termes, la capacitat de superar el saber existent i de treballar des de la inexactitud creativa. En aquest sentit, s'ha valorat molt positivament la capacitat de l'Observatori per trencar amb les tradicions metodològiques i, més concretament, per incorporar la participació ciutadana i la gestió del factors intangibles associats al paisatge: “Ens va servir tant per conèixer la relació de les persones amb el paisatge com per constatar que el que és intangible també importa.”

Aquest darrer aspecte, on vinculem innovació amb participació ciutadana, ens porta a subratllar la importància d'allò que havíem anomenat “motor inferior”. Tots els entrevistats coincideixen a emfatitzar la importància de la participació ciutadana, ja que és per sí mateixa innovadora i generadora d'innovació. La participació i el fet d'involucrar la societat civil materialitza l'ús del pluralisme i de la hibridació, alhora que es converteix en la palanca per traduir el potencial en realitat innovadora.

### 3.3.2 *El com de la innovació en la política de regeneració de barris*

Com ja hem esmentat, l'entorn administratiu no és el més propici per a la innovació. De fet, un projecte com aquest desperta resistències organitzatives, sobretot per les dificultats de l'enfocament transversal, intergovernamental i participatiu. En tot cas, de manera similar al que vèiem en el cas anterior, més que una transformació conjunta de l'entorn administratiu, allò que observem és que la mateixa Llei de barris es converteix en una mena de microentorn innovador. L'Observatori del Paisatge disposava d'unes estructures i d'unes dinàmiques que afavorien l'aprofitament de la ignorància, l'elaboració de projectes creatius i la trobada de perspectives diverses. Ara és la mateixa Llei la que estaria afavorint aquestes característiques, tot propiciant un espai de treball idoni per a la innovació. En paraules d'una de les persones entrevistades:

La Llei de Barris genera un entorn d'innovació i facilita la relació entre professionals de diferents perspectives [...] El fenomen de la degradació urbana s'entén com un procés que cal abordar estructurant un projecte de regeneració que intenta que les actuacions siguin preventives i no només reactives.

És, doncs, la mateixa Llei la que ofereix un espai on és possible acceptar el desconeixement com a punt de partida, permetent que nous coneixements locals serveixin per *construir* una política supralocal. També és la mateixa Llei de barris la que obre la possibilitat de dissenyar projectes diversos de rehabilitació urbana des d'allò que anomenàvem la inexactitud creativa, aprofitant els espais d'hibridació que l'afavoreixen. Més concretament, el fet que la Llei doni suport a projectes i no a problemes, recompensi la multidimensionalitat en lloc de l'especialització sectorial o afavoreixi les relacions interdepartamentals (a través de la participació dels departaments de Treball i de Salut als barris i de convenis amb els d'Habitatge i de Participació Ciutadana) i intergovernamentals (protagonisme compartit amb els governs locals) és una mostra de com s'intenta generar un entorn propici per a la innovació.

En definitiva, tant en aquest cas com en l'anterior, observem que, atès que la innovació no pot comptar de sobte amb un entorn administratiu adequat, l'estratègia escollida consisteix a crear microentorns propicis en un macroentorn resistent a la innovació. D'aquesta manera, d'una banda, s'esperaria que la política trobés possibilitats d'innovació a curt termini, encara que fos en espais reservats i exclusius com els que representen l'Observatori o la Llei de barris. D'altra banda, ara a llarg termini, podríem també esperar que el macroentorn s'anés impregnant, progressivament, de les característiques del microentorn innovador.

Aquests microentorns, per tant, no només afavoririen determinades innovacions, sinó que, i de manera molt rellevant, ajudarien a anar transformant el conjunt de l'organització per la via de l'exemplificació i de l'experiència. El macroentorn de la Llei, però, ha canviat significativament en els darrers anys: la crisi econòmica i les polítiques d'austeritat n'han paralitzat el desplegament. Els microentorns que pretenia crear tenen moltes dificultats per continuar desenvolupant-se, i els aprenentatges organitzatius en l'àmbit de la Generalitat no s'han consolidat.

Sigui com sigui, aquests entorns requereixen palanques que converteixin el potencial innovador en pràctica innovadora. Aquestes palanques han estat conceptualitzades com els quatre motors de la innovació als quals ens referim tot seguit:

El motor superior és fonamental, ja que permet dotar-se no només de directius innovadores, sinó també de la distància i la perspectiva necessàries per modificar rutines i introduir novetats. Aquest motor, d'entrada, es nodreix de les experiències impulsades per la Unió Europea, com ara els programes URBAN i altres iniciatives similars. Aquest marc ha permès incorporar la transversalitat i la integralitat a les polítiques urbanes, però també ha mostrat els límits d'unes iniciatives dissenyades des de la lògica de l'enfocament de dalt a baix. Una de les persones entrevistades ho expressava amb tota claredat: “Dels programes URBAN s'aprenen coses positives i coses negatives. Entre les positives destaca la vocació d'integralitat, mentre que entre les negatives destaca la distància entre l'Administració impulsora i les experiències concretes que es financen.”

D'altra banda, el món universitari és també una font d'innovació que hem situat dins la categoria del motor superior. En aquest cas, és molt evident que l'arribada al poder del tripartit va facilitar un procés de transferència de capital intel·lectual a posicions directives sense el qual la innovació que ha suposat la Llei de barris no hauria estat possible. “El motor d'aquesta política –ens recorda un dels entrevistats– és, sens dubte, Oriol Nel·lo, un expert que havia treballat aquests temes des del món acadèmic amb molta precisió i molt reconeixement”.

No hem detectat amb claredat l'existència de motors laterals a Espanya que expliquin la innovació en aquesta política. És cert que existeixen polítiques de rehabilitació urbana a la resta de l'Estat i en altres comunitats autònomes, però no presenten les peculiaritats de la Llei de barris. En tot cas, lateralment s'aprofiten d'altres experiències europees i es fa un esforç d'adaptació a les particularitats polítiques i institucionals de Catalunya. En aquest sentit, la Llei de barris és una innovació catalana, que de totes maneres, tal com destaca un dels entrevistats, no rau en l'especificitat de la situació i de les tensions als nostres barris (molt similar a la que trobem a d'altres barris d'Espanya i d'Europa), sinó en la capacitat d'incidir sobre una problemàtica compartida amb enfocaments i instruments ajustats a les particularitats polítiques i institucionals del nostre país.

Internament, la capacitat innovadora de la Llei de barris rau, segons els nostres entrevistats, en dos aspectes: la transversalitat i el lideratge. La transversalitat se'ns presenta com un motor important però feble i sempre a punt de col·lapsar-se. Els departaments entenen que les seves actuacions poden ser més eficaces si es coordinen en el marc del pla de barris, però traslladar aquesta comprensió teòrica a la pràctica ha resultat ser un dels principals reptes del projecte. En paraules d'un dels entrevistats, “costa molt entendre que la transversalitat no significa només una reubicació dels recursos existents en actuacions ja previstes, sinó la generació de nous recursos per a noves actuacions”.

D'altra banda, el lideratge és clau per tirar endavant un projecte innovador. En aquest cas, a més, concorren un lideratge polític de primer nivell (Maragall i Nadal) i un de tecnicodirectiu

de reconegut prestigi (Nel·lo). Aquesta combinació explica bona part del com de la innovació en la política de regeneració de barris. De totes maneres, també de manera similar al cas del paisatge, se'ns recorda que els lideratges solitaris no són suficients i que, per tant, allò que explica la capacitat d'innovació és més col·lectiu que individual: “La coincidència en el Govern de la Generalitat de determinades persones –provinents del món de la política, de l'acadèmia i dels ajuntaments– és el que va fer possible la Llei de barris”.

Com en el cas de l'Observatori, es destaca la conjuntura política com una palanca per a la innovació. Es reconeix, en aquest sentit, que el multipartidisme del sistema polític català és més permeable a la innovació. Tanmateix, segons els nostres entrevistats, “la formació del tripartit va suposar la possibilitat de fer coses diferents a les que s'havien fet durant els darrers vint-i-tres anys”. De fet, l'arribada del president Pasqual Maragall i del conseller Quim Nadal es considera clau per explicar l'aposta política per una política innovadora com la Llei de barris. No és casualitat que ja en el programa electoral es referissin a les quaranta àrees urbanes més desfavorides de Catalunya. La Llei de barris no és només una iniciativa innovadora, sinó també una política que es troba en el vèrtex de l'agenda política del nou govern.

Acompanyant aquesta voluntat política explícita, també va facilitar el desplegament de la política el fet de “ser un projecte elaborat des de l'oposició”. Va ser el Govern a l'ombra, dissenyat per Pasqual Maragall en la seva darrera etapa a l'oposició, el que va pensar i madurar el projecte sense les pressions del dia a dia. Va ser un projecte que, a més, es va poder desplegar amb molta rapidesa, “quan encara disposava de molta legitimitat electoral i encara no s'havien articulat els anticossos administratius que reaccionen davant iniciatives innovadores”. Potser aquest substrat clarament polític de la política explica perquè CiU, sense mostrar-s'hi manifestament en desacord, no votés mai a favor de la Llei de barris en seu parlamentària.

Finalment, el motor inferior o de proximitat ha estat crucial en el cas de la Llei de barris. I ho ha estat per aprofitar el potencial innovador tant de la comunitat local com de les institucions municipals. La dimensió participativa de la Llei ha rebut algunes crítiques importants en el dia a dia, però ha estat present com una bandera de la política. Sense entrar ara en aquest debat, els entrevistats reconeixien que “incorporar els veïns en la formulació de polítiques és, sens dubte, un factor d'innovació”.

Pel que fa a les relacions amb el món local, partim de l'existència d'una àmplia tradició municipalista de polítiques de rehabilitació de barris, moltes de les quals impulsades pels mateixos veïns. Aquesta experiència és un potent motor per a la innovació, tal com ens ho confirmava el mateix Oriol Nel·lo quan explicava que en el procés d'aprovació de la Llei es van estudiar a fons tres experiències locals: els plans integrals de Collblanc - La Torrassa, Roca Fonda i Roquetes. La relació amb els ajuntaments i amb les comunitats locals ha estat, doncs, una font primordial de coneixement i innovació.

Succeeix, però, que les relacions entre el govern autonòmic i els governs locals no sempre han estat fluides. De fet, tradicionalment s'han caracteritzat més per la confrontació i el



recel que no pas per la col·laboració i la confiança. Amb aquests antecedents, la Generalitat hauria pogut aterrar als barris amb una política de rehabilitació sense comptar amb els ajuntaments, ja que disposava de capacitat jurídica i de recursos per fer-ho. De fet, així s'ha fet en països com França. I així s'havia fet fins ara a Catalunya, per exemple a través de les actuacions d'ADIGSA. La Llei de barris, en canvi, utilitza un enfocament diferent. Opta, almenys teòricament, per treballar d'igual a igual amb els barris, fins i tot cedint protagonisme a aquells que des de la proximitat disposen de major coneixement o, si es prefereix, de major capacitat per generar nou coneixement (innovació). Aquesta manera de fer, a banda d'afavorir la innovació, ha estat clau per millorar l'acceptació de la Llei en l'àmbit local.

### 3.3.3 *El com de la innovació dels centres cívics de Girona*

Com en els casos anteriors, el macroentorn administratiu ha estat resistent a les lògiques més innovadores dels centres cívics, com la participació i la transversalitat. Tanmateix, també com en els exemples de l'Observatori i de la Llei de barris, els centres mateixos s'han convertit en un microentorn propici per a la innovació. Per tant, es reconeix explícitament que “per ser innovador has de fugir del context administratiu de la *casa gran*”. De fet, una de les tasques més importants que els responsables dels centres cívics s'atribueixen és protegir el microentorn innovador de les resistències del macroentorn. Usant els seus termes, “hem de parar els cops i llimar les dificultats que ens arriben des de l'Administració central per tal que la nostra gent, en el centre, pugui treballar, crear, inventar ...”.

Per tant, no és només que es tracti d'equipaments innovadors, sinó que sobretot són fonts d'innovació. El model de centres cívics de Girona és diferent del d'altres ciutats, i una de les seves principals peculiaritats és que facilita l'experimentació, la creativitat i, consegüentment, la innovació. Ho fa de diverses maneres. D'entrada, tal com prevèiem en el marc teòric, utilitzant la insatisfacció del saber superat com a punt de partida. És a dir, assumir que cal redefinir tant el problema com la solució i, a partir d'aquí, permetre la inexactitud creativa per tal d'aprofitar el potencial d'una multitud d'actors plurals i diversos. Els centres són un espai d'hibridació, una mena de laboratori d'idees sobre com entendre i abordar els problemes vinculats a la cohesió social. Tal com ho expressava un dels nostres entrevistats: “La insatisfacció genera necessitat de reflexionar, de ser crítics, de buscar noves formes i, per tant, permet que aparegui la innovació”.

Els entrevistats ens recorden que cal treballar activament per tal d'aconseguir que un entorn sigui efectivament innovador. Sembla clau partir del desconeixement i propiciar que es plantegin noves preguntes. Per tal d'exemplificar-ho, un dels entrevistats ens explica que una de les preguntes que s'estan plantejant en el moment actual de crisi és si els aturats haurien d'anar o no als centres cívics i a fer-hi què. És una pregunta per la qual encara no tenen una resposta, però que els estimula a reflexionar, a adaptar-se i a ser creatius a l'hora d'observar la comunitat sobre la qual estan treballant. Són preguntes que, en tot cas, generaran noves respostes en la mesura que, en paraules d'un dels entrevistats, “s'escoltin moltes veus, es treballi en xarxa i s'estableixin múltiples relacions... la capacitat de generar noves respostes és fruit de la presència, als centres cívics, de moltes entitats i d'un equip molt potent de persones”.

El potencial innovador dels centres cívics rau, en definitiva, en la capacitat d'esdevenir espais descentralitzats de trobada entre múltiples actors. Sense aquest espai la gent s'aïlla, es recull i es protegeix en els seus àmbits privats, en els seus propis problemes o en les seves específiques competències administratives. És un recollir-se fictici, incapaç d'oferir la protecció i la seguretat que promet, i ja no diguem de crear res de nou. Els equipaments de proximitat volen precisament trencar amb l'aïllament i propiciar l'aparició d'espais de relació, de participació, de debat, de creativitat i finalment d'incidència efectiva en la cohesió social del barri. Citant directament dues de les persones que hem entrevistat:

El centre cívic facilita que la gent es trobi, es miri, construeixi confiança i s'humanitzi, que es perdi la por al desconegut. Els equipaments són l'espai on obrir espais de relació i, així, provocar l'enfortiment de la comunitat i de les persones que en formen part.

El barri és un lloc on es comparteixen vides, mentre que el centre cívic és un lloc de trobada on les persones poden fer coses plegades.

El potencial de trobada i d'interacció d'aquests equipaments conforma, doncs, un entorn amb un enorme potencial d'aprenentatge i d'innovació. No obstant això, com ja hem esmentat en diverses ocasions, cal aprofitar aquest potencial "treballant sense preses, amb paciència, adaptant-se als ritmes de la gent". Un entorn innovador és un entorn que reclama certa lentitud, i no pas operar en contextos absorbits per la immediatesa.

Aquest entorn es veu més o menys afavorit per les dinàmiques que posen en marxa els quatre motors de la innovació. A les entrevistes també hem identificat algunes aportacions sobre aquest aspecte.

Els centres cívics, com a projecte i model específicament gironí, s'emmarquen en els aprenentatges propiciats per la participació en programes europeus de lluita contra la pobresa (Programa Onyar Est). Aquests programes no només oferien recursos, sinó sobretot possibilitats d'experimentació i de validació externa. L'objectiu de la Unió Europea amb aquestes iniciatives era afavorir la innovació, però aplicada a un objectiu substantiu com el de construir una nova política social. Aquesta idea va ser aprofitada per l'Ajuntament de Girona. De fet, el responsable dels centres cívics, intensament implicat en aquests projectes europeus, es referia a la manera com havien convertit la dinàmica "disseny – experiment – avaluació – aprenentatge – innovació – transferibilitat" en un hàbit de treball que ja formava part de la cultura organitzativa de l'àmbit de serveis socials.

En canvi, en aquest cas no sembla que el motor acadèmic hagi estat tan rellevant com en els anteriors. De fet, l'interès del món universitari per aquesta experiència va aparèixer quan ja estava prou consolidada, de manera que hi ha fet poques aportacions. Això no significa que la capacitat de reflexió no hagi tingut un paper destacat, significa que aquesta reflexió no s'ha produït des de la distància acadèmica, sinó des de la proximitat de l'equip tècnic del mateix Ajuntament.

Finalment, alguns dels entrevistats consideren que la continuïtat política ha influït en l'èxit i en la capacitat d'innovació dels centres cívics. Tots els partits polítics amb responsabilitat de govern, per exemple, han donat continuïtat al model i al lideratge d'Amadeu Mora, com a personificació del projecte.

La innovació també pot generar-se lateralment, aprofitant les experiències dutes a terme per institucions similars. En el cas dels centres cívics, aquest aprenentatge ha tingut dos orígens: altres casos de la Unió Europea i altres municipis espanyols. L'Ajuntament de Girona ha participat en diversos programes de la Unió Europea, cosa que li ha permès conèixer altres realitats i aprendre de les seves experiències. Aquests programes, tanmateix, han ofert l'espai per a la reflexió i la distància necessària per a la innovació.

L'associació de municipis Kaleidos-Red ha tingut un paper similar. Girona, juntament amb un grup de municipis de diferents parts d'Espanya, ha usat aquest espai per compartir experiències i reflexions sobre el funcionament dels equipaments de proximitat. Kaleidos, a més, ha realitzat seminaris, ha encarregat estudis i ha redactat informes que han facilitat la difusió dels diferents models de centres cívics, al temps que n'ha propiciat la conceptualització.

En el marc de la mateixa organització municipal, els entrevistats destaquen la importància que han tingut els equips tècnics per a la innovació. La composició plural (amb professionals provinents de diferents disciplines), la reduïda dimensió (set persones), la continuïtat del treball conjunt (alguns equips porten més de deu anys treballant plegats) i l'estructura poc jeràrquica de funcionament han generat dinàmiques propícies per a la creativitat i la innovació. A més, els directors dels centres han tingut un paper clau, ja que han actuat com a motors que han adaptat el model compartit a les realitats específiques de cada territori.

Com en els casos anteriors, també ara el lideratge apareix com un motor essencial per a la innovació. "Aquest model de centres cívics –comenta un dels entrevistats– no s'explica sense Amadeu Mora, una *persona miracle* que, per la seva capacitat de treball, entrega, militància i visió, és molt difícil de trobar." De nou, però, els entrevistats es mostren molt reticents a personificar en excés, de manera que ens recorden la importància de l'equip i l'habilitat de "saber-se envoltar de persones que et compliquin la vida, que estiguin motivades, que estirin i que formin un grup que de debò es creu el projecte". Totes aquestes preocupacions, però, no amaguen el paper d'una figura que canalitza, visualitza i, fins i tot, personifica la política. El lideratge s'ha d'exercir d'una forma determinada; però sense lideratge sembla difícil desplegar iniciatives innovadores.

Com a motor intern, finalment, també s'esmenten alguns aspectes estructurals i organitzatius. Així, per a alguns entrevistats, el fet d'ubicar els centres en l'àmbit de les polítiques socials i no en el de les polítiques culturals explica bona part de les peculiaritats. Aquest vincle fort amb les polítiques socials ha creat una cultura i una forma de treballar que ha facilitat la perspectiva integral i innovadora dels equipaments.

En darrer terme, tot i que probablement és el més subratllat en les entrevistes, trobem la innovació de baix a dalt: el motor inferior. La principal font d'innovació rau en la proximitat i en la capacitat d'aprofitar el coneixement i l'energia de la gent que viu als barris. Els centres cívics són espais d'innovació en la mesura que són espais de trobada per a una àmplia diversitat de persones, entitats i associacions. És la mateixa societat civil la que gaudeix de la major força per entendre allò que necessita el barri i per generar idees innovadores per aconseguir-ho. Només en la mesura que els centres cívics han aconseguit implicar aquest capital social han esdevingut espais de veritable innovació. Tal com ho explica una de les persones entrevistades:

Els projectes generen aprenentatges múltiples i, entre tots ells, el més important és el que es refereix al protagonisme de les persones que hi participen. L'equip del centre dirigeix tècnicament els projectes, però només adquireixen valor si la gent del barri hi participa i els dota de contingut. Ells són l'autèntica font de la innovació.

Aquest motor inferior funciona no només a través de la participació, sinó d'una participació diversa. Segons se'ns comenta, el xoc entre diferents i la fusió entre cultures i grups socials és tant el principal risc d'aquests equipaments com la seva força. El paper dels centres és facilitar que aquesta força aparegui, canalitzar-la cap a un projecte i ajudar-lo que funcioni. En aquest punt, la mirada estratègica dels professionals que treballen als equipaments es troben amb les idees de la gent i de les entitats.

### 3.3.4 *El com de la innovació de les superilles de Barcelona*

No hem trobat gaires referències a la manera com l'entorn administratiu de l'Ajuntament de Barcelona ha incidit en la vocació innovadora del projecte de la superilla de Gràcia. En realitat, en aquest cas sembla que allò que hem anomenat el *macroentorn* no és percebut com una dificultat i, fins i tot, es presenta com un dels orígens de la idea innovadora. Addicionalment, en aquesta experiència no existeix, a diferència d'allò que succeïa en les anteriors, un microentorn específic des del qual impulsar la política innovadora.

La política innovadora, en aquest cas, és fruit de l'aliança entre tres tipus d'actors: l'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, que compta amb el suport de l'Ajuntament de Barcelona i de la Diputació de Barcelona i que és reconeguda com un referent en temes de sostenibilitat urbana a la ciutat; la universitat, amb un paper destacat del Departament d'Infraestructura del Transport i Territori de la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), amb la qual van signar diferents convenis de col·laboració entre 2005 i 2010, i el Districte de Gràcia, amb el paper destacat d'un tècnic de districte (Pere Camps) que compta alhora amb el suport polític i institucional de la Regidoria i de la Gerència del Districte.

La classificació dels quatre motors, més que no pas l'entorn, resulta molt adequada en aquest cas per interpretar el com de la innovació:

En primer lloc, la idea del motor superior es reflecteix en els orígens tècnics i intel·lectuals de la política. S'afirma que "hi ha hagut molta feina prèvia, de teorització, de les superilles". Concretament, l'equip tècnic, liderat per Salvador Rueda, ha estat la inspiració d'una política molt arrelada en els debats conceptuals més actuals sobre la planificació urbanística.

Aquest motor superior, per tant, no és estrictament una Administració superior. Tampoc hi ha una dependència directa de la reflexió universitària, tot i que efectivament el Departament abans esmentat de la UPC (amb un equip encapçalat pel professor Francesc Magrinyà) ha tingut un paper significatiu en el desplegament de la política. A més, la maduració del debat urbanístic en fòrums diversos ha estat crucial per tal de pensar i dissenyar aquesta política innovadora. De fet, un dels entrevistats ens recorda que "el motor de la innovació sempre són les persones, i en aquest cas provenen de l'àmbit teòric." L'origen de la innovació, en definitiva, té a veure amb la capacitat teòrica de conèixer experiències diverses, d'agafar distància, d'experimentar i, finalment, de construir una proposta innovadora.

El motor lateral no apareix de manera explícita en les entrevistes, ja que no s'esmenten referències a altres experiències similars ni a espais d'intercanvi. De totes maneres, la inspiració teòrica a la qual ens referíem en el punt anterior s'ha sustentat sobre el coneixement de casos diversos i, per tant, indirectament, pensem que el motor lateral ha estat també important. Algun entrevistat, per exemple, destaca experiències de superilles com les de Londres durant la dècada de 1960, les quals van inspirar altres experiències de vianantització de carrers a països com França, Alemanya i els Països Baixos. El que és innovador en el cas de Barcelona és la concepció de les superilles com a instrument per avançar cap a una ciutat més sostenible, en consonància amb les polítiques impulsades des de la dècada de 1990 en l'àmbit de la Unió Europea a partir dels programes LIFE.

Des del punt de vista intern, els entrevistats consideren que l'Ajuntament de Barcelona creu en el projecte i que això ha suposat un clar avantatge per desplegar el seu potencial innovador. L'organització ha liderat el projecte i ha expressat la voluntat de gestionar allò disponible (espai públic) en lloc d'emprendre altres accions urbanísticament més complexes. Incidir en un territori amb problemes com el barri de Gràcia amb un Pla de mobilitat era el més factible i el que donava cobertura a la idea de les superilles. Dins de l'Ajuntament, el que impulsa políticament el projecte és el Districte de Gràcia, que inicialment es va trobar amb certes resistències per part del Servei de Mobilitat, segons l'opinió d'algun entrevistat. La convicció política del Districte s'alimenta d'un precedent immediat, el del projecte de remodelació de la plaça de Lesseps, "el qual representa un canvi conceptual molt innovador: passar del concepte de vianants al concepte de ciutadans a l'hora de pensar en els usos de la plaça".

Aquest suport intern també s'ha manifestat en el compromís i el lideratge polític amb la política. Com hem constatat en els exemples anteriors, les persones són crucials per a la innovació. En el cas de les superilles, qui personifica el projecte són Salvador Rueda i el seu equip tècnic. Es tracta d'un lideratge de caràcter professional però que manté obert l'interrogant sobre les possibilitats d'innovar sense comptar amb aquesta mena d'herois de la innovació.

Finalment, el motor inferior ha estat també considerat crucial en aquest cas. Alguns dels entrevistats han esmentat les associacions de veïns i el fet que les seves reivindicacions històriques han estat molt presents en el disseny del projecte. El barri de Gràcia es caracteritza per la vitalitat, la diversitat i la riquesa; de manera que aquest és un enorme potencial per a la creativitat i la innovació. Un exemple del clar protagonisme del teixit associatiu en la conformació d'aquest projecte és la demanda de vianalització del carrer d'Astúries plantejada per l'Associació de Veïns, no prevista en la proposta de l'equip de l'Agència d'Ecologia Urbana. De fet, segons ens diu algun entrevistat, hauríem de considerar aquesta experiència com la que ha tingut més èxit, com la que ha produït un canvi d'activitats més significatiu.

### 3.3.5 Generació de microentorns i usar tots els motors

En la part conceptual de l'informe, havíem identificat dos factors clau a l'hora de posar en marxa projectes innovadors: els *entorns innovadors* i els *motors de la innovació*. Els primers són contextos més o menys favorables a la innovació, mentre els segons són les palanques que l'activen. Ara, després de repassar els resultats del treball de camp, considerem que aquests factors són rellevants i que ens permeten entendre el com de la innovació en els casos d'estudi.

Podríem sintetitzar les conclusions d'aquest apartat amb una referència a cadascun d'aquests factors:

En primer lloc, els entorns administratius on operen les polítiques públiques no són propicis per a la innovació, ja que la seva cultura organitzativa té moltes dificultats a l'hora d'acceptar la ignorància (s'espera certeses i no dubtes), de permetre la inexactitud creativa (domina la seguretat i la garantia) i d'articular espais plurals d'hibridació (els seus "gens" són l'especialització i la segmentació). Per tant, allò que hem anomenat **el macroentorn de les polítiques públiques és objectivament poc adequat per promoure i acollir iniciatives innovadores**.

Davant d'aquesta situació, les experiències que hem analitzat han usat l'estratègia de **crear microentorns capacitats per propiciar la innovació, des de cultures i dinàmiques administratives diferents**. L'Observatori, la Llei de barris i els centres cívics se'ns apareixen com microentorns que, com un illot en l'oceà administratiu, es fan preguntes des del reconeixement de la ignorància, experimenten amb respostes de risc i operen en espais d'hibridació, posant en valor la diversitat i el pluralisme. Davant les dificultats del macroentorn, la innovació es desenvolupa des de microentorns.

Un aspecte crucial d'aquesta estratègia és el que fa referència a **la relació entre el macroentorn i el microentorn**. El primer conté el segon i, per tant, ni poden ni volen viure en mons separats. Les relacions que es puguin establir, per tant, seran clau tant per al funcionament del microentorn com per al futur del macroentorn:

D'una banda, l'especificitat del microentorn ha de ser acceptada i defensada, ja que la seva ubicació en un macroentorn molt més potent i consolidat el fa especialment vulnerable. En aquest sentit, tal com hem vist a través de les entrevistes, és crucial **el rol que juguen els lideratges polítics i els tècnics**. Els primers defensen els microentorns innovadors des de l'exterior, mostrant suport i compromís: el cas de la Llei de barris és el més il·lustratiu. Els segons defensen els microentorns des de dins, articulant barreres que els permetin treballar des de la seva peculiar cultura organitzativa: el cas dels centres cívics de Girona és ara l'exemple més il·lustratiu.

D'altra banda, podríem suposar que l'experiència dels microentorns innovadors incideix en els macroentorns administratius, propiciant que progressivament poguessin anar transformant la seva cultura organitzativa. Aquesta hipòtesi ens permetria pensar en projectes de modernització administrativa, però, en tot cas, no l'hem pogut constatar en els nostres estudis de cas. Probablement l'illot de la innovació encara és massa petit i massa conjuntural per afectar els corrents de l'immens oceà. Això no implica, però, que la proliferació de microexperiències innovadores no pugui, a llarg termini, ajudar a transformar la cultura organitzativa del macroentorn organitzatiu.

En segon lloc, la identificació teòrica dels quatre motors de la innovació sembla reflectir-se en el discurs de les persones entrevistades en relació amb les seves experiències. Aparentment, la innovació és una tasca prou difícil per necessitar els quatre motors funcionant a ple rendiment. En altres termes, la innovació no sembla capaç d'enlairar-se si no és a partir de les sinèrgies i de l'impuls que ens arriba des de l'exterior, des dels costats, des de l'interior i des de baix.

D'altra banda, cada motor sembla aportar alguns ingredients específics, de manera que és la combinació la que assegura la capacitat innovadora:

- El motor superior proporciona **distància** i **reflexió**, la capacitat per pensar i revisar allò que és objecte de la innovació.
- El motor lateral proporciona **comparació** i **validació**, la capacitat per reflexionar sobre la pràctica innovadora.
- El motor intern proporciona les **condicions** mínimes per tal que la innovació tingui un terreny ferm sobre el qual trepitjar.
- El motor inferior proporciona l'**energia** i la **creativitat** que es troba en la proximitat i en el coneixement i el compromís de la societat civil.

### 3.4 Resistències, resultats i sostenibilitat

La innovació pot aparèixer, però no sempre aconsegueix els resultats esperats. Sovint, les innovacions són passatgeres i tenen impactes modestos, de manera que frustren les

expectatives que inicialment s'hi havien dipositat. Per això, a través de les entrevistes ens hem interessat per saber quines han estat les resistències que s'han trobat i com es valoren els resultats finalment aconseguits. També hem preguntat sobre les expectatives de futur de la política, ja que ens interessa conèixer la capacitat de la innovació per perdurar en el temps, per fer-se sostenible i anar més enllà de la novetat momentània.

### 3.4.1 Resistències, resultats i sostenibilitat en la política del paisatge

La capacitat innovadora de la política del paisatge (tant substantiva com operativa) no és una finalitat en si mateixa, sinó que pretén transformar la realitat sobre la qual opera, generant polítiques que abordin la qualitat del paisatge com una estratègia per millorar la qualitat de vida de la ciutadania. Tanmateix, les innovacions xoquen amb l'*statu quo* i amb un conjunt de resistències que en dificulten el desenvolupament. El fet de treballar conjuntament institucions, acadèmics, arquitectes, urbanistes, artistes, sociòlegs, geògrafs i, no ho oblidem, la ciutadania i les seves organitzacions ha estat la base que li ha permès enriquir-se, però també una font de conflictes i dificultats. Calia introduir una nova cultura paisatgística tant en el si de l'Administració com en la mateixa societat, una tasca que no és senzilla.

A continuació ens referim, en primer lloc, a les resistències que ha despertat la política del paisatge; en segon lloc, al resultat que ha assolit; i, finalment, a les expectatives de futur:

- *Resistències.* A partir de les opinions expressades a les entrevistes, farem referència a dos tipus de resistències: unes de caràcter cultural i unes altres de caràcter estructural.

La primera gran dificultat amb la qual topa aquesta política innovadora és la mentalitat del conjunt de la societat, que no entén fàcilment ni la importància del paisatge ni la necessitat d'adreçar-hi una política pública. Aquest dèficit es detecta entre els agents del territori (que no estan habituats a valorar els seus paisatges), entre els responsables governamentals (que no ho consideren una prioritat) i entre els col·lectius professionals (poc habituats a treballar amb intangibles). Un exemple que il·lustra les dificultats per incorporar aquesta nova mentalitat el trobem en l'elaboració d'una enquesta adreçada a l'àmbit metropolità de Barcelona per tal de conèixer com valoraven els seus paisatges quotidians. Davant d'aquesta iniciativa, tant l'oposició com els mitjans de comunicació van acusar el govern de malbaratar recursos públics i d'interessar-se per temes tan absurds com els paisatges.

La segona dificultat, ara més específica de l'Administració pública, la trobem en la dimensió clarament interdisciplinària dels catàlegs del paisatge. Òbviament, abordar el tema territorial en tota la seva complexitat exigeix ser multidisciplinari, però això topa amb les resistències de l'organització al treball transversal i a la col·laboració entre diferents instàncies governamentals. També topa amb la mateixa participació ciutadana, que sovint és vista amb desconfiança per aquells que entenen l'Administració com un conjunt de departaments marcats pels seus límits disciplinàries i caracteritzats pels coneixements tecnocràtics. En definitiva, es tracta d'una política que obliga a mirar des de diferents perspectives (disciplinàries i ciutadanes) que és objecte encara de moltes resistències per part de la



mateixa organització.

- *Resultats.* D'entrada, com ens recorda una de les persones entrevistades, es va aprovar la Llei del paisatge (2005), que defineix amb claredat els objectius i els instruments que s'han d'utilitzar. Només això ja és un resultat valuós. Per exemple, les directius paisatgístiques que recullen els catàlegs ja han estat incorporades en alguns plans territorials, com els de Terres del Ebre i de les comarques de Girona. Tanmateix, també s'han generat resultats indirectes, ja que diverses entitats socials i ajuntaments han usat els catàlegs i l'Observatori per impulsar iniciatives diverses: un inventari de cabanes de Catalunya a la Viquipèdia, un projecte de turisme rural, etc.

En canvi, es fa molt més complicat respondre a la pregunta sobre si efectivament els paisatges han millorat i, encara més difícil, si aquesta eventual millora ha impactat positivament en el desenvolupament del territori i en la qualitat de vida dels ciutadans que l'habiten. Els nostres entrevistats es mostren optimistes també en relació amb aquests resultats, tot i que reconeixen que a curt termini encara no són apreciables. Consideren que s'ha treballat adequadament i que s'obtindran els resultats esperats, però que això només ho notarem a mitjà o llarg termini.

En aquest sentit, apareix una idea especialment interessant: la innovació –almenys en el cas de la política del paisatge–, que genera impactes efectius però amb lentitud. Aquesta lentitud pot interpretar-se negativament quan no permet que les polítiques públiques segueixin el ritme dels canvis territorials; però pot ser positiva quan significa que la innovació es va consolidant i va impregnant les maneres de fer de la institució.

- *Sostenibilitat.* Interrogats sobre les expectatives de futur de l'Observatori, dels catàlegs i, en definitiva, de la política del paisatge, els nostres entrevistats es mostren relativament optimistes. Consideren que, malgrat les restriccions associades a l'actual situació de crisi, “es tracta d'una política que ha vingut per quedar-se”. S'ha aconseguit canviar moltes mentalitats, fins i tot la dels actors més reticents, i això permet anticipar la sostenibilitat de la política. En aquest sentit, la lentitud de la política és una contribució a la sostenibilitat. La innovació no és epidèmica, sinó que afecta el fons de les polítiques públiques; i això no s'aconsegueix d'un dia per l'altre, necessita temps.

D'altra banda, bona part del futur de la política depèn, en opinió de la majoria dels entrevistats, que es consolidi legalment. Si els catàlegs no aconsegueixen ser vinculants, llavors difícilment podem ser massa optimistes respecte de les seves expectatives. Ara per ara, són documents vàlids en si mateixos i reconeguts pel departament corresponent, però necessitarien donar un pas més. Haurien de tenir, d'una manera o d'una altra, més pes en les decisions territorials.

Finalment, la sostenibilitat i el futur de la política també depenen de la seva capacitat d'adaptació a circumstàncies canviants. En aquesta direcció, alguns dels entrevistats apunten la necessitat de reinventar-se i de, per exemple, en el moment actual, relacionar la política paisatgística amb la competitivitat del territori i amb noves formes d'emprenedoria.

### 3.4.2 Resistències, resultats i sostenibilitat en la política de regeneració de barris

Com no podia ser d'altra manera, l'objectiu de la Llei de barris no és la innovació en si mateixa, sinó el fet d'usar aquesta capacitat innovadora per millorar la qualitat de vida i la cohesió social en determinats barris desafavorits. Per tant, malgrat les dificultats que això comporta, els resultats s'han de mesurar en aquests termes. No és un objectiu que desperti resistències entre els diversos actors, la qual cosa explica l'ampli suport amb què ha comptat la Llei de barris. En canvi, les resistències es concentren en el com de la política i en els recursos que s'hi destinen. A continuació, doncs, seguint les percepcions dels nostres entrevistats, ens referirem a aquestes resistències, als resultats que s'han aconseguit i a les expectatives de sostenibilitat de la política.

- *Resistències.* A diferència de la política paisatgística, la Llei de barris ha de fer front a resistències estructurals però no a resistències de caràcter cultural. No tothom entén fàcilment que el paisatge hagi de ser objecte d'intervencions públiques, mentre que l'acord és pràcticament total quan ens referim a la rehabilitació i a la cohesió territorial. En canvi, el que no ha estat tan fàcil d'assimilar ha estat la necessitat de treballar des de la col·laboració entre diferents institucions, entre diferents unitats sectorials i amb els ciutadans.

En primer lloc, com ja hem anticipat, les relacions entre la Generalitat i els ajuntaments han generat algunes resistències. A les reticències tradicionals s'hi afegeix, en el marc de la Llei de barris, una relació que alguns dels entrevistats han qualificat com excessivament feble i burocratitzada. Tanmateix, en alguns ajuntaments, especialment en els de menor grandària, han aparegut dificultats vinculades a una interpretació excessivament instrumental de la Llei de barris. En altres paraules, alguns governs locals només han percebut la Llei com una font de finançament, sense interessar-se pels objectius que té ni els plantejaments que fa. Quan els ajuntaments no creuen en el projecte, el potencial d'innovació es col·lapsa. Si l'únic objectiu és capturar la subvenció, llavors els responsables del pla de barri no s'interessen per la realitat del territori. Operen d'esquenes a la comunitat i, d'aquesta manera, desactiven bona part del potencial innovador.

En segon lloc, la font principal de dificultats la trobem en una cultura i una pràctica administratives molt resistents al treball transversal. L'Administració està molt acostumada a treballar sectorialment i no està gaire disposada a dedicar el temps i els esforços que reclama la transversalitat. La composició tripartida del Govern tampoc ajudava a facilitar aquesta col·laboració horitzontal. És cert que s'han fet alguns avenços, però també que els límits de la transversalitat han estat un dels principals obstacles per a una innovació efectiva.

En tercer lloc, l'aposta per la participació ha estat, per alguns dels entrevistats, excessivament limitada i ha topat amb les resistències d'una Administració poc disposada a incorporar-la i d'una societat civil poc estructurada. Les resistències en aquest àmbit, com ja hem assenyalat, són particularment importants des del punt de vista de la innovació, ja que dificulten el funcionament del motor inferior, que, en el cas de la rehabilitació de barris, podem considerar crucial. En qualsevol cas, els límits han estat reconeguts per diversos

entrevistats:

La participació ha estat insuficient, en part perquè l'Administració no està preparada (ni quant a mentalitat ni quant a tècnica) i en part perquè els participants tampoc estan prou articulats i organitzats. Les associacions de veïns són sovint una closca buida d'allò que havia estat l'antic moviment veïnal.

- *Resultats.* Totes les resistències identificades anteriorment no impedeixen que, malgrat tot, s'hagin aconseguit alguns resultats significatius. D'entrada, destaca el fet d'haver aconseguit un ampli consens entorn de la nova filosofia de la intervenció en els barris desfavorits. Aquesta filosofia comporta un reconeixement de l'escala local i que refusa la distinció entre *pedres* i *persones*. Haver consolidat aquesta perspectiva i haver introduït les habilitats tècniques necessàries per desenvolupar-la és un dels principals èxits de la Llei de barris.

En termes substantius, l'avaluació dels resultats d'aquesta política pública és difícil de realitzar. Es tracta d'intervencions complexes i que volen incidir en la cohesió social, territorial i econòmica de les àrees urbanes. La mateixa Llei de barris aposta per avaluar els seus impactes, però tècnicament és difícil arribar a conclusions a curt termini. En tot cas, en termes objectius podem destacar la important dotació econòmica amb què ha comptat la política, la promoció de determinats processos i maneres de fer, la progressiva adaptació de les estructures organitzatives dels ajuntaments o el salt qualitatiu que han experimentat algunes realitats territorials. Alguns entrevistats també han subratllat que la Llei ha contribuït a professionalitzar la feina de gestió de la millora urbana i, a més, com a conseqüència d'haver promogut la relació entre professionals de diferents disciplines, ha estimulat l'aparició de nous perfils professionals.

Finalment, des d'una perspectiva subjectiva, volem subratllar que els entrevistats expressen una percepció eminentment positiva dels resultats de la Llei. Els barris que han rebut les intervencions i els recursos de la Llei han obtingut bons resultats i, tal com ho expressa un representant del món veïnal, "la rehabilitació dissenyada de manera integral produeix regeneració urbana, ocupació, centralitat, cohesió social, mixticitat". Aquesta visió positiva, de totes maneres, conviu amb certes reserves. Alguns dels entrevistats consideren que, "malgrat les bones intencions del pla de barris, ha patit certa desfiguració del nucli estratègic i certes dificultats a l'hora de passar del paper a la pràctica".

- *Sostenibilitat.* Aquest darrer aspecte és abordat de manera ambivalent per part dels nostres entrevistats. Consideren que la política és sostenible i que deixarà marques per al futur. Simultàniament, però, també consideren que es tracta d'una política amb un determinat cicle de vida i que, per tant, en un moment o un altre havia de finalitzar. Se'ns indica, per tant, que la política perdurarà, encara que sigui sense estar present materialment. Allò que resta és l'enfocament i el saber fer, mentre que el finançament i l'estructura és lògic que acabin desapareixent.

Malgrat aquestes consideracions, les persones entrevistades es mostren molt preocupades per l'efecte que la crisi ha tingut sobre la Llei de barris. L'acord ampli que s'havia generat al voltant de la Llei explica que el Parlament hagi aprovat dues proposicions no de llei

en què sol·licita que no se n'aturi el desplegament, però a la pràctica s'han aturat tant els compromisos financers adquirits com noves línies de crèdit. En paraules d'un dels entrevistats, "és brutal que la Llei de barris s'hagi aturat en un moment de crisi com l'actual, un contrasentit. Ara és més necessària que mai". En qualsevol cas, malgrat les dificultats actuals, sembla persistir cert optimisme sobre el futur de la política:

S'ha modificat la cultura i s'ha imposat una nova filosofia on les pedres i les persones no són coses separades. També s'ha creat una nova pràctica de disseny i gestió de polítiques que perdurarà amb o sense finançament [...] La sostenibilitat rau en els procediments, els processos i en les capacitacions professionals, no en el finançament.

### 3.4.3 Resistències, resultats i sostenibilitat dels centres cívics de Girona

L'experiència, innovadora i pionera, dels centres cívics de Girona ha hagut de salvar dificultats i resistències de molts tipus. Tanmateix, disposa d'una dilatada experiència que no només ens fa ser optimistes respecte de la seva sostenibilitat, sinó també de l'efectivitat dels resultats aconseguits. A continuació, com en els epígrafs anteriors, repassem allò que han explicat els nostres entrevistats sobre aquests tres aspectes:

- **Resistències.** En els exemples anteriors hem establert una distinció entre resistències culturals i estructurals. Aquesta distinció també apareix de manera implícita quan ens referim als centres cívics de Girona, de manera que la usarem per organitzar les diverses manifestacions que hem recollit en les nostres entrevistes.

En primer lloc, les resistències culturals –que tenen a veure amb les dificultats per comprendre el contingut nou i sorprenent d'una política innovadora– es detecten sobretot en les dificultats per aconseguir que l'organització municipal, els veïns i les entitats que els representen entenguin i reconeixin el model específic d'equipaments de proximitat que propicien la cohesió social enfortint les relacions comunitàries. Aquestes incomprendions entorpeixen la capacitat d'aconseguir una complicitat que els responsables de la política consideren essencial. En paraules d'un dels entrevistats:

Tenim molt bona relació amb els veïns i amb les entitats, però no acaben de fer-se seu el discurs. Tot i la quantitat de relacions que hem establert, sovint ens sentim sols. Els veïns de vegades s'obliden que els centres cívics formen part de l'ajuntament, de la política municipal.

Com ja hem comentat, aquesta manca de comprensió no es limita als veïns, sinó que també la trobem en la direcció política i en l'estructura administrativa. Quant als polítics, es reconeix que "ens han deixat fer, però no han donat un missatge clar sobre l'aposta política per un determinat model de centres cívics." Com a conseqüència d'aquesta feblesa, la institució no s'apropia de la política, no se la fa seva i, per tant, apareixen dificultats administratives de tota mena.

Així, en segon lloc, apareixen dificultats estructurals intenses: “els problemes que ens posa la maquinària administrativa són enormes”. Són dificultats que, com en els casos anteriors, fan referència a la incapacitat estructural per treballar la complexitat des de la participació, la transversalitat i la integralitat.

Finalment, els mateixos responsables dels centres cívics es mostren autocrítics i apunten que potser no han estat capaços d'explicar-se prou adequadament. Aquest dèficit comunicatiu –al qual hauria contribuït la indiferència dels mitjans de comunicació– propiciaria la baixa apropiació del discurs (resistències culturals) i les posteriors dificultats administratives (resistències estructurals). Tal com ho exposava un dels entrevistats:

Els centres cívics són equipaments cívics i, com a tals, no es poden definir usant un únic concepte. No és senzill entendre el model i, de fet, la mirada global la té molt poca gent. Els polítics no solen tenir-la. Necessitaríem transmetre el model tal com el vivim els que hi estem en el dia a dia, però per això els polítics haurien de viure-ho. Només així ho entendrien.

Faltaria, en definitiva, conscienciar i posar en valor allò què són i allò que han fet els centres cívics:

No hem pogut visualitzar i reconèixer prou la feina feta. Falta que s'entengui millor la filosofia dels centres, que no són un contenidor d'activitats, sinó un espai de transformació i cohesió social.

- *Resultats.* Malgrat les resistències anteriorment apuntades, el model de centres cívics ha anat desenvolupant-se i consolidant-se lentament com a tret distintiu de l'Ajuntament de Girona. A l'hora de valorar aquest procés, se'n destaquen els resultats positius que s'han generat en termes de cohesió social:

Sense el paper que han desenvolupat els centres cívics, en determinats territoris hauria estat molt complicat desplegar certes polítiques, gestionar determinats conflictes i trobar les aliances imprescindibles per tirar endavant algunes iniciatives.

A més, no només es valoren els resultats genèrics en termes de cohesió social, sinó que se subratlla també la quantitat de projectes concrets que aquests equipaments han dissenyat i posat en marxa. Un dels entrevistats destacava amb cert entusiasme que “no només hem transformat el barri, sinó que també li hem donat vida”. La multitud i diversitat de projectes que s'han generat són la mostra més clara de la capacitat dels centres d'assumir riscos i de promoure la creativitat. Són la prova del seu potencial innovador:

S'han consolidat grups i s'han fet experiments. Hem generat resultats en cada projecte i es transfereix el coneixement generat. Hi ha resultats numèrics que ho mostren, però el més important és allò que no es comptabilitza: el valor de l'experiència, del treball comunitari...

Finalment, referint-se als aspectes més intangibles, se'ns explica que el principal resultat d'aquests equipaments rau en “la capacitat de mirar-nos els uns als altres i d'establir, així,

un nou pacte social". Els centres cívics enforteixen la societat civil i atorguen poder a la ciutadania que en forma part. Es tracta d'un apoderament tant individual com col·lectiu. Usant l'expressió d'un dels nostres entrevistats, cal traslladar a la comunitat el missatge de "jo puc, jo em puc implicar, jo puc participar i puc millorar la qualitat de vida dels meus i del meu entorn". Aquesta capacitat és fruit del treball comunitari als centres cívics, sense els quals, per tant, això no es produiria i ens trobaríem amb una societat més pobra, tant en termes materials com immaterials.

- *Sostenibilitat*. Després de dues dècades, els centres cívics són una realitat consolidada a l'Ajuntament de Girona i, per tant, es considera que està prou garantit que siguin sostenibles. Tanmateix, no és només que resisteixin, sinó que continuen mostrant un enorme potencial d'innovació i generant una forta motivació i un elevat grau de compromís entre les persones que hi treballen. Tal com ho recull la citació següent, els nostres entrevistats estableixen una relació directa entre sostenibilitat i innovació:

Després de tants anys, els centres continuen i la gent que hi treballa continua motivada. La capacitat per innovar és la clau de la seva satisfacció i el seu compromís; els dóna vida i els produeix satisfacció.

També hem trobat referències a les aportacions de la ciutadania a la sostenibilitat del projecte. En la mesura que els ciutadans hi participin, els centres tindran garantit el futur. Els ciutadans els atorguen la vida i el potencial innovador que requereixen, i també els blinden davant dels dubtes o les febleses polítiques o administratives. Això comporta que la sostenibilitat s'ha de guanyar cada dia, mantenint el treball, assegurant les relacions i, en definitiva, impedit que els centres cívics deixin de ser allò que són. "Els centres són sostenibles sempre que la gent i les entitats hi continuïn implicades. Són sostenibles perquè sempre hi ha persones amb ganes de fer coses, perquè les idees es van renovant i perquè la dinàmica es manté."

Finalment, a les entrevistes també apareixen referències a la sostenibilitat com a capacitat de resistència a situacions de crisi com l'actual. En aquest terreny es considera que els centres cívics són molt sostenibles, ja que s'alimenten de les energies comunitàries i, per tant, poden adaptar-se millor a situacions de recessió financera: "el model de centres cívics és el més sostenible que hi ha, ja que és el que genera més compromís i menys despesa."

Però no tot són interpretacions positives, sinó que els entrevistats també destaquen vulnerabilitats i amenaces en el futur dels centres cívics. D'una banda, insisteixen en l'esmentat problema de la visualització i el reconeixement. No s'han socialitzat prou els aprenentatges realitzats, la qual cosa comporta certa vulnerabilitat. D'altra banda, la sostenibilitat del model, sobretot a llarg termini, depèn de l'existència d'una cultura organitzativa que ho permeti. D'aquí provenen un gran nombre de dificultats i perills, ja que, malgrat la durada del projecte, no sembla que la cultura organitzativa mostri símptomes de transformació en aquesta direcció.

#### 3.4.4 *Resistències, resultats i sostenibilitat de les superilles de Gràcia (Barcelona)*

L'experiència de les superilles ha suposat una clara innovació en el terreny de la política urbanística, la qual, a més, s'ha aplicat sobre una realitat afectada per un intens conflicte al voltant de l'ús de l'espai públic. Aquest conflicte ha estimulat resistències diverses, tot i que també –en opinió dels nostres entrevistats– s'han assolit resultats significatius.

- **Resistències.** En aquest cas, a diferència dels anteriors, trobem poques referències a allò que havíem anomenat les resistències culturals i les estructurals. De fet, trobem un tercer tipus de resistències vinculades als interessos dels diferents actors involucrats en el conflicte urbanístic. Com hem dit, es tracta d'un assumpte conflictiu i que, per tant, genera diferents graus d'acord o de desacord entre els diversos protagonistes.

En aquest sentit, la majoria dels entrevistats coincideixen a assenyalar els comerciants com la principal oposició al projecte, probablement perquè es van capficar en el funcionament d'aspecte concrets (per exemple, les zones de càrrega i descàrrega) sense entendre els beneficis globals de la iniciativa. També alguns col·lectius de veïns o altres actors, com els taxistes, es van oposar al projecte per les restriccions de trànsit que podia suposar. La Guàrdia Urbana i certs grups “petits però actius i organitzats” són altres fonts de resistència al projecte, tot i que no tan significatius com els comerciants. Un dels eixos clau de conflicte ha estat la gestió del soroll, inicialment associat a la circulació de vehicles i als clàxons i recentment a restaurants, bars, etc. i els seus usuaris i, més en general, les persones al carrer. Tampoc no es va poder evitar la resistència dels sectors més radicals del barri, que veien en el projecte l'amenaça de l'ennobliment. Els avantatges de les superilles, certament, són difusos i es notaran a mitjà termini, de manera que no tothom els va percebre adequadament.

A banda d'aquest conflicte d'interessos també hem detectat algunes referències més puntuals a allò que abans havíem classificat com a resistències estructurals. Així, per a alguns dels entrevistats els polítics han estat sovint massa porucs i han tingut dificultats per acceptar el risc d'una política innovadora com la de les superilles: “els polítics es converteixen en sacerdots d'un ritual laic de poder i de representació més que no pas en executors d'un programa polític presentat a les eleccions. La seva principal preocupació és sobreviure a les següents eleccions i això els fa ser conservadors”. Per a d'altres, la principal resistència ha estat la mateixa estructura administrativa, atrapada en lluites internes i sense capacitat per coordinar les seves diverses intervencions en el territori.

- **Resultats.** Malgrat els conflictes i les resistències apuntats en els paràgrafs anteriors, la majoria dels entrevistats coincideixen que, un cop el projecte s'ha anat desplegant, els actors l'han entès millor i han estat capaços de posar en valor els resultats aconseguits. Els resultats, per tant, es consideren positius. De fet, es diferencien els resultats més tangibles i els més intangibles. Els primers estan relacionats amb la promoció de l'activitat econòmica, amb l'ús de l'espai públic, amb l'augment del transport alternatiu al cotxe o amb la pacificació de la circulació a través d'una circulació més lenta i fluida; mentre que els segons s'expressen a través de la capacitat d'anar convertint els antics vianants en nous ciutadans.
- **Sostenibilitat.** Els entrevistats consideren que la iniciativa de les superilles és plenament sostenible, sempre que “compti amb la voluntat i la valentia política imprescindible”. De les entrevistes realitzades no es dedueix que les superilles hagin de tenir especials dificultats en el futur, tot i que també es reconeix que en democràcia tot és susceptible de ser

modificat. De fet, hi ha alguns exemples de vulnerabilitat de la política, com l'eliminació (pendent d'execució) de dues de les tres pilones de la Vila de Gràcia fruit d'un estudi elaborat pel Departament de Mobilitat de l'Ajuntament de Barcelona, que sembla que ha cedit a les demandes dels comerciants, els quals sostenen que les pilones s'espantaven massa sovint. En tot cas, la progressiva comprensió per part dels diferents actors del projecte i dels seus avantatges ha generat aliats que avui el defensarien en cas que fos qüestionat globalment. Que la ciutadania entengui i es cregui la política és la millor garantia perquè tingui continuïtat.

### 3.4.5 Innovació: lentitud per superar resistències i aconseguir resultats

La innovació no és un objectiu en si mateixa, sinó que ha d'aconseguir resultats que transformin la realitat sobre la qual vol incidir una política pública: millorar els territoris, afavorir la cohesió social o promoure els usos de l'espai públic. La raó de ser de la innovació, per tant, no és ella mateixa, sinó allò que és capaç de produir. Aquesta voluntat de transformació, tanmateix, afecta els interessos de les organitzacions i dels diferents actors, els quals, consegüentment, ofereixen diferents graus de resistència. El futur de la innovació, en definitiva, dependrà de fins a quin punt pugui superar aquestes resistències i en quina mesura aconsegueixi resultats efectivament transformadors de la realitat.

A la llum dels nostres estudis de cas, proposem una síntesi en què identifiquem les principals resistències, els resultats esperats i les condicions de sostenibilitat de la innovació.

#### i. Resistències: culturals, estructurals i per interessos

*Resistències culturals.* La primera dificultat consisteix a propiciar un canvi en la perspectiva, en la lògica i en la comprensió d'allò que és un problema que requereix una solució de política pública innovadora. Com havíem vist anteriorment, la innovació reclama una nova filosofia. Això genera resistències, perquè obliga a modificar hàbits molt consolidats. Es tracta, en definitiva, d'una resistència cognitiva que, consegüentment, exigeix molta capacitat per explicar-nos, per comunicar, per visualitzar i per fer entendre el perquè de la innovació.

En els estudis de cas, aquesta resistència ha estat molt present en la política del paisatge (el paisatge com a problema?), en la política dels centres cívics (un espai de relacions per enfortir la comunitat?) i, almenys en part, en la política de les superilles (una visió integral dels usos de l'espai públic?). En canvi, i aquest ha estat un gran avantatge, la Llei de barris no va topa amb tantes resistències culturals, atès que gairebé tothom era capaç d'entendre la necessitat d'abordar el problema de la creixent segregació i marginació de determinats entorns urbans.

*Resistències estructurals.* La segona dificultat s'associa amb la necessitat de completar la filosofia nova amb metodologies noves. La innovació exigeix treballar des de les relacions, des de la pluralitat i des de la hibridació, la qual cosa inevitablement xoca amb les estructures d'unes organitzacions dissenyades per funcionar des de l'especialització i el monopoli. Es tracta de resistències operatives, però que, a causa de les inèrcies administratives, tenen una potència enorme. Per superar-les, hem vist que es generaven microentorns i que es reclamava paciència i lentitud per transformar les cultures organitzatives.



En les quatre polítiques que hem analitzat apareix amb claredat aquesta resistència, tot i que en cada cas es concentra en un nivell relacional diferent: les dificultats de coordinació interna de la mateixa Administració, la dificultat de treballar amb d'altres institucions o de col·laborar amb la societat civil.

*Resistències per interessos.* En tercer lloc, tot i que probablement en un pla conceptual diferent, trobem les resistències que apareixen a partir de la defensa que cada actor fa del seu *statu quo*. La innovació ha de ser *trencadora*, i això suposa alterar les condicions de partida i els interessos associats a aquesta situació. En altres paraules, la innovació opera en un territori de conflicte del qual sorgeixen les resistències. Per desactivar aquestes resistències calen formes noves de governança que propiciïn la negociació i el pacte.

No ens hem referit directament a aquestes resistències fins a la darrera política, la de les superilles al barri de Gràcia. Probablement, però, la resistència vinculada als interessos es troba subjacent en les resistències culturals i estructurals detectades en els altres casos. És més, probablement les resistències culturals i estructurals s'expliquen en relació amb el conflicte d'interessos que estimula cada política innovadora. Els tres tipus de resistències, en definitiva, estan profundament interrelacionats.

## ii. Els resultats de la innovació: èxits a curt termini, dubtes a llarg termini

*Èxits a curt termini.* Els entrevistats dels quatre casos que hem analitzat coincideixen a l'hora de valorar els resultats de les polítiques. De fet, en cada cas són capaços d'identificar aspectes concrets (catàlegs aprovats, recursos esmerçats, projectes aprovats o canvis en els hàbits de transport) que justificarien l'optimisme de les seves opinions.

També destaquen positivament el fet d'haver anar consolidant el canvi de filosofia. Les polítiques innovadores són difícils de comprendre des dels orígens, però sembla que han anat generant cert consens i que s'han anat comprenent a mesura que s'han anat desenvolupant. No obstant això, i tot i que sigui molt difícil evidenciar resultats a curt termini, sembla important que es destaquin els senyals que puguin indicar que la innovació es troba en el bon camí.

*Dubtes a llarg termini.* De totes maneres, els èxits a curt termini es perceben com massa intangibles (la importància del paisatge, per exemple) o massa conjunturals (l'aprovació del catàleg, per exemple). En canvi, no queda clar fins a quin punt es produeix la transformació que, de fet, justifica la política innovadora (la millora de la qualitat del territori i, consegüentment, de la qualitat de vida de les persones que hi viuen, per seguir amb el mateix exemple). És a dir, els entrevistats es mostren convençuts d'estar en el bon camí, però tenen dubtes a l'hora de valorar la capacitat efectivament transformadora de la política.

Per donar aquest pas, els entrevistats ens remeten al llarg termini i, en molts casos, ens situen en un terreny d'incertesa. Potser l'excepció la trobem en el cas dels centres cívics

de Girona. El fet de trobar-nos amb una experiència que ja fa més de vint anys que perdura permet als entrevistats ser més contundents a l'hora d'afirmar que l'èxit dels centres cívics no s'explica només perquè funcionen de manera innovadora, sinó que sobretot és degut a la capacitat que mostren per afavorir la cohesió social. Aquesta afirmació és més difícil de trobar en relació amb els altres tres casos, amb un recorregut temporal molt menor.

### **iii. Les condicions per a la sostenibilitat: un elogi a la lentitud**

La innovació ens porta resultats sostenibles en el temps o és una simple moda passatgera? Suportarà la pressió de la crisi o desapareixerà com si fos una sofisticació que només ens podem permetre en temps de bonança? Són sostenibles les polítiques innovadores?

A partir de l'anàlisi dels estudis de cas i de la nostra pròpia interpretació, pensem que la sostenibilitat de la innovació està directament relacionada amb la lentitud amb què es posa en marxa. La innovació ha de ser com una pluja fina que impregna l'organització i ha d'evitar convertir-se en una pluja torrencial que després d'un inici espectacular acaba al mar, sense produir cap benefici o, fins i tot, destruint tot allò que ha trobat en el seu camí.

La innovació no és una operació cosmètica, sinó una transformació de fons i, com a tal, requereix temps per propiciar canvis en les mentalitats, en les formes de fer. La innovació, i així ho reconeixen els entrevistats, no es troba ni en els processos ni en els recursos, sinó en les persones i en les seves formes d'entendre i fer les polítiques públiques. Tanmateix, la innovació requereix el compromís i la complicitat d'actors molts diversos i cal tenir "paciència en la construcció d'aquestes adhesions".

En definitiva, la innovació s'ha de coure a foc lent i, per tant, considerem que juntament amb els entorns i els motors als quals ja ens hem referit, necessita unes condicions per ser sostenible. Hem resumit aquestes condicions com un "elogi a la lentitud". La innovació no és ni una flamarada ni un torrent; és un pluja fina que ens ha de proveir de temps per provar, per madurar, per aprendre...

## 4 Conclusions: una guia per a la innovació

En aquest darrer capítol no volem presentar una simple síntesi dels continguts de l'informe, sinó que aspirem a fer-ne una lectura interpretativa. No aportarem res que no es pugui trobar en les pàgines que ens precedeixen, però intentarem presentar les idees en un format diferent i que ens faciliti una visió integral dels diferents aspectes de la innovació politicoadministrativa que hem anat tractant.

En aquest sentit, hem dividit aquestes conclusions en dos apartats. En el primer construïm una visió de la innovació que vol integrar les aportacions de la teoria amb les lliçons de la pràctica. Vinculem així els dos grans eixos del nostre projecte i intentem mostrar com s'han alimentat mútuament. En el segon proposem una guia per a la innovació, un protocol que incorpora i explica els diferents moments que acaben per propiciar la innovació. L'objectiu no és només resumir les conclusions, sinó oferir un esquema útil per a les persones interessades a afavorir la innovació en les administracions públiques.

### 4.1 La innovació: un gir conceptual que requereix una aplicació pràctica

A la primera part de l'informe hem elaborat un conjunt d'explicacions sobre el perquè de la innovació, hem presentat unes definicions sobre el què de la innovació i hem establert un conjunt de condicions i mecanismes per apropar-nos al com de la innovació. La pràctica no ha desmentit les nostres proposicions, però les ha fet passar pel filtre de la realitat.

Durant el treball de camp, en primer lloc, cap dels entrevistats no va fer referència explícita al concepte de *problemes maleïts* ni va esmentar la irreductible complexitat d'assumptes polièdrics i multidimensionals, però sí que ens van recordar que allò que estimula la innovació no és res més que la constatació de **problemes no resolts**. La innovació –vista des de la pràctica– no és una activitat intel·lectual, sinó que està fortament vinculada a la realitat o, si es prefereix, als problemes i a les dificultats que trobem al món real. No és ni una moda ni una imposició, sinó que respon a una necessitat o a uns problemes que, a més, reclamen innovació en la mesura que no sabem com abordar-los i com solucionar-los. La innovació és el resultat de la **necessitat** i del **fracàs**. Potser no són raons acadèmicament molt atractives, però no contradiuen els nostres arguments conceptuals. Només els fan aterrar i els fan més comprensibles.

En el debat teòric, situàvem encertadament els orígens de la innovació en allò que anomenàvem els **problemes maleïts** (la necessitat) i en els **dèficits cognitius** (el fracàs) que teníem a l'hora d'abordar-los. La realitat ens confirma i ens aclareix aquests conceptes, tal com hem recollit en el següent quadre:

	<b>Necessitats</b>	<b>Fracassos</b>
<b>Paisatge</b>	Dèficits en la qualitat territorial i els conflictes que això comporta	Fracàs d'una política territorial incapaç de fer front a les pressions d'un creixement descontrolat
<b>Barris</b>	Cronificació de situacions de marginalitat urbana i els conflictes que això comporta	Fracàs d'una política de rehabilitació urbana excessivament segmentada i professionalitzada
<b>Centres cívics</b>	Creixent problemes de cohesió social i els conflictes que això comporta	Fracàs d'unes polítiques socials assistencials i basades en protocols professionals
<b>Superilles</b>	Col·lapse i conflicte en l'ús de l'espai públic	Fracàs d'un urbanisme tecnocràtic i d'unes polítiques de mobilitat que només pensen en les persones com a vianants

En segon lloc, a l'hora de definir un concepte tan emprat i polisèmic com el d'innovació hem esmentat tres idees: el **saber superat**, el **procés reflexiu** que serveix per generar nou coneixement i la disponibilitat d'un **espai d'hibridació** on es produeix un diàleg plural. Hem pogut constatar empíricament la rellevància d'aquests conceptes, observant com cadascuna de les nostres polítiques innovadores requeria trencar amb visions superades i articular, des de la combinació de perspectives diverses, respostes noves. Aquesta aproximació, però, ha estat simplificada i probablement clarificada a través d'un estudi de camp que ha identificat els dos ingredients bàsics de la innovació: una **filosofia** i un **mètode nous**.

Com hem explicat, aquesta aproximació no desmenteix les hipòtesis teòriques, però ens recorda que la innovació en una política pública és, necessàriament, la combinació d'una nova definició del problema (contingut) i d'una estratègia nova per implementar les solucions (forma). I alhora ens recorda també que ambdós ingredients són imprescindibles: grans idees sense possibilitats operatives porten a la frustració, mentre que grans metodologies sense idees esdevenen banalitats. En el nostre nord conceptual apostàvem per una innovació substantiva, mentre que la pràctica ens diu que **la innovació ha de ser substantiva i instrumental alhora**. És una lliçó de la qual hem de prendre nota. Ho mostrem en el següent quadre resum:

	<b>Innovació substantiva</b>	<b>Innovació instrumental</b>
<b>Paisatge</b>	El paisatge no és un espai físic, sinó que disposa de múltiples elements intangibles que expliquen la qualitat de vida de les persones.	Els catàlegs de paisatge
<b>Barris</b>	En els barris interactuen les persones i les pedres, de manera que cal evitar aquesta distinció a l'hora d'incidir en la rehabilitació dels dits barris.	La Llei de barris
<b>Centres cívics</b>	L'individualisme aïlla les persones i destrueix els vincles que propicien la cohesió social.	Els centres cívics

	<b>Innovació substantiva</b>	<b>Innovació instrumental</b>
<b>Superilles</b>	L'urbanisme no s'adreça només a espais de transport i a vianants, sinó sobretot a espais de convivència i a ciutadans.	El Pla de la superilla

En tercer lloc, a la introducció de l'informe ja hem manifestat el nostre especial interès en el com de la innovació i hem distingit conceptualment els hàbitats que propicien la innovació (**entorns innovadors**) i les palanques que la posen en marxa (**motors de la innovació**). De nou, aquestes categories han estat molt útils per entendre i sobretot per analitzar la realitat dels nostres estudis de cas. No obstant això, la pràctica també ha servit per enriquir els plantejaments inicials.

D'una banda, hem pogut distingir el **macroentorn** de l'Administració i el **microentorn** de les polítiques innovadores, així com plantejar-nos la importància de la relació entre ambdós. En els diferents casos estudiats hem vist que la innovació sembla reclamar la fugida del macroentorn administratiu i la creació d'un nou microentorn on es propiciï una cultura que valori la ignorància, la creativitat i el creuament d'idees i perspectives. Sense aquests illots alliberats, l'oceà de la seguretat administrativa es converteix en una barrera insalvable per a la innovació. En conseqüència, els promotors de la innovació són responsables de generar aquests microentorns, de defensar-los de les intromissions del macroentorn i, almenys teòricament, a llarg termini, de traslladar elements de la seva microcultura organitzativa a la macrocultura de l'Administració. En aquesta tasca, per tant, s'ha destacat el paper del **lideratge** (tant polític com tècnic) en la promoció de polítiques innovadores. Es considera que el lideratge ha de ser d'un equip, relacional i articulador; però es confirma també que sense lideratge no hi ha innovació.

D'altra banda, en relació amb els motors de la innovació hem constatat que, més enllà de reflectir els possibles orígens de la innovació, fan referència als diferents ingredients que permeten que la innovació s'enlairi. És a dir, els motors estan interconnectats i tots han de funcionar simultàniament per tal que la innovació funcioni adequadament. No es tracta només de sumar la força dels quatre motors en un força major, sinó de reconèixer que cada motor ofereix una funció diferent i imprescindible. A partir dels estudis de cas hem sintetitzat aquestes aportacions de la següent manera: la innovació requereix **distància** i **reflexió** (aportacions del motor superior), **comparació** i **validació** (aportacions del motor lateral), **condicions internes** de partida (motor intern) i **energia** i **creativitat** (motor inferior).

Les pràctiques analitzades ens han permès visualitzar com tots aquests factors es combinen i interactuen entre ells. Ho hem resumit en els següents quadres:

	Macroentorn administratiu	Microentorn innovador
<b>Paisatge</b>	En general, en tots els casos es considera que l'entorn administratiu és garantista i, per tant, poc procliu a la innovació	L'Observatori del Paisatge, un entorn propici per a la innovació i un espai d'hibridació
<b>Barris</b>		La mateixa Llei de barris, que promou accions i compromisos que van en la direcció de la innovació
<b>Centres cívics</b>		El mateix centre cívic, un illot de creativitat i un espai de trobada que afavoreix la innovació
<b>Superilles</b>		No es disposa d'un microentorn específic

	Motor superior	Motor lateral	Motor interior	Motor inferior
<b>Paisatge</b>	Unió Europea i acadèmia	Poc present	El factor clau ha estat el lideratge i la seva capacitat d'arrossegat a l'organització	Participació ciutadana
<b>Barris</b>	Unió Europea i acadèmia	Poc present		Participació ciutadana i relacions amb els ajuntaments
<b>Centres cívics</b>	Unió Europea i debat tècnic dins l'ajuntament	Xarxa de municipis amb equipaments de proximitat		Implicació ciutadana
<b>Superilles</b>	Unió Europea i acadèmia	Experiències municipals		Participació ciutadana

Finalment, a partir dels estudis de cas ens hem pogut interessar per les **resistències**, els **resultats** i les expectatives de **sostenibilitat** de les experiències innovadores. Sabíem que la innovació, com a modificadora de l'*statu quo*, desperta resistència, especialment en organitzacions que han fet de la seguretat i l'estabilitat els pilars que les sostenen. A través de les polítiques innovadores analitzades no només hem constatat l'existència d'aquestes resistències, sinó que les hem classificat en tres categories: **resistències culturals** (que tenen a veure amb les dificultats de canviar la perspectiva a través de la qual observem la realitat), **resistències estructurals** (relacionades amb els problemes a l'hora d'encaixar les novetats metodològiques en una organització amb inèrcies molt fortes) i les **resistències dels actors** (derivades del conflicte d'interessos que inevitablement desperta qualsevol modificació de la situació de partida).

Quant als **resultats**, atès que la innovació no és un objectiu en si mateix sinó un mitjà per superar les necessitats i els fracassos de determinades polítiques públiques, ens interessava veure com, en els casos concrets, es valorava la capacitat de la innovació per donar resposta efectiva a allò que presentàvem com a problemes no resolts. En aquest sentit, les quatre experiències analitzades són experiències d'èxit (per això s'han triat) i, per tant, ofereixen una visió generalment positiva dels resultats. Tanmateix, quan les hem estudiat ha aparegut la distinció entre els **resultats a curt termini** i els resultats a **llarg termini**. Els primers sembla que es concentren en la capacitat de la política per superar les resistències inicials i, en aquest sentit, se'n fa una valoració positiva. No podem oblidar que es tracta de casos on, efectivament, la innovació s'ha produït. Els segons, en canvi, tenen a veure amb la capacitat de la innovació per transformar la realitat sobre la qual es vol incidir i, en aquest àmbit, tot i les mostres força voluntaristes d'optimisme, els entrevistats tenen més dubtes.

En tot cas, els dubtes a llarg termini ens condueixen al darrer aspecte: la **sostenibilitat** d'unes polítiques catalogades com a innovadores. En les nostres reflexions inicials usàvem la metàfora del foc i ens preguntàvem si la innovació és una flamarada (momentània i espectacular) o una brasa (duradora i discreta). Intuíem que la brasa assegurava millor la sostenibilitat de la innovació, però també que la flamarada captava millor la forma amb què tendeixen a presentar-se les innovacions. Aquestes tímides intuïcions inicials s'han confirmat en la part empírica del treball. De fet, ens ha sorgit una segona metàfora –l'hídrica– que porta la nostra intuïció encara més lluny. Quan la innovació és com una pluja torrencial, l'espectacularitat inicial es torna destructiva, atès que arrasa el terreny sense deixar-hi res. En canvi, quan la innovació és una pluja fina sembla que ni la percebem, però ens va calant i, per tant, permet que les llavors vagin germinant. La sostenibilitat de la innovació, en definitiva, l'hem vinculat a la **lentitud**, a la capacitat d'anar impregnant l'organització i no a la voluntat –sovint arrasadora– d'una transformació absoluta. La innovació té objectius ambiciosos, però això sembla que li exigeix portar a terme estratègies modestes i pacients. Aquesta és una lliçó que no esperàvem o, com a mínim, que no esperàvem que se'ns mostrés amb tanta claredat.

Com en els punts anterior, resumim en un quadre aquesta síntesi entre la teoria i la pràctica:

	<b>Resistències</b>	<b>Resultats</b>	<b>Sostenibilitat</b>
<b>Paisatge</b>	Estructurals, culturals (i també dels actors)	Optimisme moderat	Es considera assegurada
<b>Barris</b>	Sobretot estructurals	Optimisme amb preocupació	Amb dubtes
<b>Centres cívics</b>	Estructurals i culturals	Optimisme consolidat	Es considera assegurada
<b>Superilles</b>	Sobretot dels actors	Optimisme moderat	Amb dubtes

Podem concloure, doncs, que hem identificat tant teòricament com empíricament el perquè,

el què i el com de la innovació. La recerca ha estat un procés a través del qual hem anat aprenent sobre aquests aspectes i on, finalment, constatem que aquella crida genèrica a la innovació que avui forma part de la moda gerencial es reflecteix en un marc teòric i en unes experiències pràctiques. En l'apartat següent esquematitzem el que hem après en un format destinat a ser útil per als responsables públics.

## 4.2 Guia per a la innovació

Com ja havíem anticipat, la innovació no es pot decretar ni protocol·litzar. La sorpresa i la imprevisibilitat defineixen la innovació, de manera que oferir una guia per a la innovació és una intenció, com a mínim, imprudent. No es pot dir a la gent que sigui innovadora o espontània. La demanda d'espontaneïtat aboleix la mateixa espontaneïtat, mentre que un protocol per a la innovació sembla la millor manera d'inhibir-la.

No obstant això, hi ha condicions que afavoreixen la innovació i que els responsables públics podrien usar per promocionar-la. Ens referim a condicions, no a receptes, de manera que una guia per a la innovació no pot contenir un seguit d'indicacions precises, sinó, en el millor dels casos, algunes directrius genèriques. A la llum de la nostra recerca, en definitiva, hem identificat sis directrius d'aquesta mena: les dues primeres són prèvies al mateix projecte innovador, mentre que les altres quatre s'aplicarien sobre el desenvolupament d'una política innovadora:

- Identificar oportunitats per a la innovació: les necessitats de la realitat i el fracàs de les polítiques
- Mantenir constantment els quatre motors de la innovació
- Tenir en compte que les columnes de la innovació són una filosofia i una metodologia noves
- Generar un microespai per a la innovació
- Oferir resultats a curt termini (visibilitat)
- Disposar d'una estratègia a llarg termini (sostenibilitat)



## 1. OPORTUNITATS PER A LA INNOVACIÓ

1.1. Les oportunitats neixen de la **necessitat**, dels reptes que ens imposa la realitat. Per tant, no hi ha innovació sense:

- Un **diagnòstic** adequat **de la realitat** i dels grans problemes que ens presenta.
- Una **aposta estratègica** per abordar els problemes que situarem en el vèrtex de l'agenda política.

1.2. Les oportunitats només es concreten quan som capaços d'usar el saber superat o, si es prefereix, d'incorporar el **fracàs de les polítiques públiques** actualment en marxa. Per tant, la innovació tindrà una oportunitat només quan:

- L'Administració **accepti els errors** i no els penalitzi.
- L'avaluació de les polítiques **serveixi d'aprenentatge** (i no per mostrar els èxits) i, per tant, per revisar i replantejar les respostes donades fins aquell moment.

1.3. La innovació es beneficia d'un **context polític i social favorable**, capaç de fer les dues operacions anteriors: definir les noves necessitats i assumir els vells fracassos. La innovació, per tant, veurà com s'amplien les seves oportunitats quan:

- El context polític –perquè sigui plural o hi hagi un procés de canvi– sigui capaç de **posar en dubte** tant les lectures com les respostes sobre la realitat.
- El context social sigui prou permeable a la innovació, és a dir, disposi de **mirades renovades sobre el seu entorn** i estigui prou **mobilitzat per transformar-les en pressió** per als responsables públics.

## 2. ELS QUATRE MOTORS DE LA INNOVACIÓ

Cada motor aporta diferents capacitats, tot elles necessàries per a la innovació. La innovació, per tant, reclama que funcionin aquests quatre motors:

2.1. La innovació requereix la **reflexió** necessària per generar un nou "pensament". La principal funció del **motor superior** és:

- Les **administracions superiors** i el **món acadèmic** disposen d'una posició panoràmica –d'una **distància**– que afavoreixen aquest requeriment.
- Des d'aquestes instàncies, la innovació s'ha de construir amb **traços gruixuts**, ja que no pot detallar les peculiaritats de cada cas.

2.2. La innovació requereix **inspiració**, que es pot aconseguir a través de la comparació i l'aprenentatge que ens ofereix el **motor lateral**:

- Els **bancs de bones pràctiques** poden ser una font d'inspiració, sempre que no siguin usats només per promoure imitacions acrítiques i projectes buits de contingut.
- La **participació en xarxes** (de ciutats, de governs, etc.) proporciona un espai de contacte i debat que pot ser molt inspirador.

2.3. La innovació requereix que es pugui aprofitar l'enorme cabal de **coneixement de la mateixa organització**, i això és el que ens ofereix el **motor intern**:

- Per aprofitar els potencials interns de l'Administració cal concentrar-se en les **persones** que la formen i confiar en els seus coneixements i capacitats.
- També cal articular **espais interns de trobada i interacció**, ja que són aquests els que fan aparèixer la intel·ligència organitzativa.

2.4. La innovació, finalment, requereix molta **energia** i molta **creativitat**; la qual es troba inevitablement en les condicions de proximitat que hem atorgat al **motor inferior**:

- Tant les **administracions més properes als ciutadans** com la mateixa **societat civil** són les principals fonts d'energia i creativitat, de manera que la innovació necessita mecanismes de **relació intergovernamental** i processos de **participació ciutadana**.

### 3. LES COLUMNES DE LA INNOVACIÓ

Els motors serveixen per promoure la innovació, mentre que, un cop en marxa, la innovació requereix dos ingredients bàsics: una **filosofia** i una **metodologia noves**.

- 3.1. Un filosofia nova implica articular un discurs renovat sobre la realitat que ens envolta, un discurs que permeti un canvi de perspectiva. Es tracta d'un **gir conceptual**, que és la base de qualsevol innovació: la capacitat de **pensar d'una altra manera**.
- 3.2. També necessitem articular una manera de fer efectiva la filosofia nova. La innovació exigeix una manera de pensar i una **manera de fer noves**. No hi ha innovació sense el **gir metodològic** que permet passar del discurs a l'acció.
- 3.3. Aquest **doble gir** (conceptual i metodològic) s'ha de produir **simultàniament**. La innovació només s'aguantarà si compta amb els dos pilars, mentre que anirà coixa si només disposa d'un d'ells: el gir conceptual sense el gir metodològic és inefectiu i frustra les expectatives, mentre que el gir metodològic sense gir conceptual converteix la innovació en una activitat superficial i banal.
- 3.4. Pensar i fer les coses d'una altra manera genera incomprendiments freqüents, ja que implica introduir una mirada i un vocabulari nous. Els projectes d'innovació, per tant, han d'acompanyar el doble gir conceptual i metodològic d'un **pla de comunicació** que permeti, amb la màxima claredat possible, argumentar les raons de la innovació i explicar els nous termes que s'utilitzen.

#### 4. MICROENTORNS PER A LA INNOVACIÓ

Un cop definits els dos pilars de la innovació, la innovació requereix un espai propi per poder operar sense les limitacions de les cultures organitzatives dominants en les administracions públiques. Aquest espai –al qual hem anomenat **microentorn innovador**– ha de satisfer algunes característiques:

- 4.1. Ha de disposar de certa **autonomia d'acció**, de manera que les operacions de la política pública innovadora comptin amb determinats graus de llibertat (o amb la possibilitat d'endegar determinades dinàmiques) que no es troben en el conjunt de l'Administració pública.
- 4.2. Ha de comptar amb una **gestió** i un **lideratge (polític o tècnic)** que, activament, promoguin i defensin les peculiaritats d'aquest microentorn.
- 4.3. Ha de ser un **espai d'hibridació**, que utilitzi les possibilitats de trobada i d'interacció entre actors diversos per estimular la creativitat i la innovació.

## 5. FER VISIBLES ELS RESULTATS

La innovació no és una aposta a llarg termini, però requereix, per guanyar seguretat i legitimitat, mostrar resultats a curt termini, que poden ser **tangibles** o **intangibles**:

5.1. Tangibles: la innovació ha de **materialitzar-se en eines legislatives o administratives** concretes que serveixin per fer-la visible i comprensible per a la ciutadania i, no menys important, per als responsables públics.

5.2. Intangibles: la innovació també reclama que, a curt termini, les seves apostes es trobin en **l'agenda política** i que el seu "vocabulari" es transmeti amb claredat i eficàcia. En aquest sentit, un dels primers resultats que cal buscar en qualsevol projecte innovador és la capacitat per **superar les resistències**:

- Superar les resistències **culturals** i generar un nou consens al voltant del gir conceptual.
- Superar les resistències **estructurals** i generar un nou acord al voltant del gir metodològic.
- Superar les resistències que, davant aquest doble gir, manifesten els diversos **actors**.

## 6. ESTRATÈGIA PER A LA SOSTENIBILITAT

La innovació no és un objectiu en si mateixa, sinó que aspira a resoldre els problemes d'una nova societat. En aquest sentit, cal posar l'èmfasi en **l'avaluació de l'eficàcia a llarg termini** i en la **sostenibilitat de les seves propostes**:

- 6.1. Qualsevol política innovadora ha d'anar acompanyada d'un **sistema d'avaluació** que permeti constatar fins a quin punt s'ha estat capaç de donar resposta als problemes que es volien resoldre. Parlem de polítiques i de realitats altament complexes, de manera que no és una avaluació senzilla. Ens cal, per tant, desenvolupar voluntats i capacitats en aquesta direcció.
- 6.2. La sostenibilitat d'una política innovadora és bàsica, ja que d'altra manera no estem promovent innovacions efectives, sinó simples experiments aïllats. En aquesta direcció, hem associat innovació amb **lentitud** i subratllem, doncs, que cal evitar la lògica *torrencial* de la innovació i apostar per formes de *pluja fina*. La innovació no és una ocurrència. La innovació és un procés i, com a tal, hem de respectar-ne els temps i dotar-nos de la paciència necessària per anar-ne seguint el desenvolupament.

## Bibliografia

- Agranoff, R. i McGuire, M. 2003. *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ajuntament de Barcelona. 2003. *Pla de Mobilitat del Districte de Gràcia. Supermançana de la Vila de Gràcia*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2008. *Programa d'actuació municipal de l'Ajuntament de Barcelona 2008-2011*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Girona. 2007. *Programa marc de la xarxa de centres cívics*. Girona: Ajuntament de Girona.
- Albury, D. 2011. "Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation". *The Australian Journal of Public Administration*, vol.70, n. 3.
- APSC, 2007. *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Camberra: APSC.
- Axelrod, R. i Cohen, M.D. 1999. *Harnessing complexity. Organizational Implications of Scientific frontier*. Nova York: Free Press.
- Barber, B., 2004. *Democracia fuerte. Política Participativa para una nueva época*. Granada: Almuzara.
- Bauman, Z. 2000. *Liquid Modernity*. Londres: Polity Press.
- BCNecologia (Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona). 2012. <http://bcnecologia.net/>.
- Beetham, D. 1996. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.
- Bovens, M. i Hart, P. Y. 1998. *Understanding Policy Fiascoes*. New Brumswick: Transaction Press.
- Briggs, X. (2008). *Democracy as Problem Solving*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brugué, Q. 2002. "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes". *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-38.
- Brugué, Q., 2009. "Una administración que habla es una administración que piensa". I. Celaya Pérez (coord.) *Participación ciudadana para una administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Dryzek, J., 2000. *Deliberative Democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, P. 2000. *In Praise of Bureaucracy*. Londres: Sage.
- Fisher, F. i Forester, J. (ed.). 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

- Fornós, C. "Els promotors eòlics creuen que el Catàleg del Paisatge de les Terres de l'Ebre 'ataca' la implantació eòlica", *El Punt Avui*, 6 de gener de 2010.
- Fung, A. 2005. *Empowered participation. Reinventing Urban Democracy*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Guia, J.; Prats, L. i Comas, J. 2009. *Innovación como cambio institucional: una aproximación desde las teorías de la complejidad*. Girona: Universitat de Girona.
- Gutmann, A. i Thompson, D. 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. 1999. *La Inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hajer, M. i Wagenaar, H. 2003. *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D. 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Innerarity, D. 2011. *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Fundación Kaleidos (ed). 2011. *Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Kaleidos.red. 2012. <http://www.kaleidosred.org/>
- Kikert, W.; Hans-Klijn, E. i Koppenjan, W. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Krohn, W. 2003. "Das Risiko des (Nicht)Wissen", S. Böschen i I. Schulz-Shaeffer (eds.) *Wissensgesellschaft in der Wissensgesellschaft*. Wisbaden: Westdeutscher.
- L'Independent de Gràcia. 2012. "Gràcia modificarà les superilles traient dues de les tres pilones del nucli històric". Disponible en línia a: <http://independent.cat/gracia/2012/07/13/gracia-modificara-les-superilles-traient-dues-de-les-tres-pilones-del-nucli-historic/> [Consulta: abril de 2013].
- Landry, C. 2000. *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*. Londres: Earthscan.
- Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 16 de juny de 2005, número 4407.
- Losada, C. 2007. "Liderar en l'àmbit públic", F. Longo i T. Ysa (ed.) *Els escenaris de la gestió Pública del Segle XXI*. Barcelona: EAPC.
- Moore, M.; Sparrow, M. i Spelman, W. 1997. "Innovation in Policing: From production line to jobs shops", A. Altsulher i R. Behn (ed.) *Innovation in American Government*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Morgan, G. 1992. *Imaginization. The Art of Creative Management*. Londres: Sage.
- Moulaert, F. 2010. "Social Innovation and Community Development: Concepts, Theories



- and Challenges”, F. Moulaert, E. Swyngedouw, F. Martinelli, S. González (ed.) *Can neighbourhoods save the city? Community Development and Social Innovation*. Londres: Routledge.
- Nacions Unides. 1992. *Declaració de Rio sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament*. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>
- Nel-lo, O. 2011. “The five challenges of urban rehabilitation. The Catalan experience”. *Urban Research & Practice*, vol.3: 308-335.
- Nel-lo, O. 2008. “Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de Barris de Catalunya”. N. Smith et al. *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Nel-lo, O. 2010. “The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience”, *Anàlisi Social*, vol. XLV, 197: 685-715.
- Nogué, J; Puigbert, L; Sala, P; Bretcha, G. (ed.) 2010. *Paisatge i participació ciutadana*. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya.
- O’Leary, R. i Blomgren, L. 2009. *The collaborative public manager. New Ideas for the Twenty-first century*. Washington: Georgetown University Press.
- O’Leary, R., Van Slyke, D. i Kim, S. 2010. *The Future of Public Administration Around the World*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Observatori del Paisatge de Catalunya. 2012. <http://www.catpaisatge.net/cat/index.php>
- Osborne, S. i Brown, K. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Londres: Sage.
- Osborne, D. i Gaebler, T. 2004. *La reinvençió del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Ramírez-Alujas, A. 2012. “Innovación en las organizaciones y servicios públicos. ¿Un eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa”, *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 19: 5-50.
- Ritter, H. i Webber, M. 1973. “Dilemmas in General Theory of Planning”, *Policy Sciences*, vol. 4, núm. 2: 155-169.
- Sant Pere Pescador.Cat. octubre 2010. *L’Associació de Càmpings de Sant Pere Pescador reclama la modificació del Catàleg del Paisatge* <http://www.santperepescador.cat/node/674>
- Scott, J.C., 1998. *Seeing like a State. How certain Schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Subirats, J. (ed.). 2011. *Elementos de nueva política*. Barcelona: Urbanitas – CCCB.
- Sullivan, H. i Skelcher, C. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Londres: Routledge.

Wagennar, H. 2007. "Governance, complexity and democratic participation", *The American Review of Public Administration*, núm. 37: 17-50.

Waldrop, M. 1992. *Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos*. Nova York: Simon & Schuster.

Waterman, R. H. 1989. *Adhocràcia*. Barcelona: Ariel.

Weber, E. P. i Khademian, A. P. 2008. "Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings", *Public Administration Review*, vol. 68.2: 334-349.

Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Nova York: Little, Brown.

Xarxa de Centres Cívics de Girona. 2012. <http://www.girona.cat/ccivics/cat/index.php>

## Annex metodològic

La part empírica d'aquesta recerca s'ha elaborat a partir de l'anàlisi de documentació i d'entrevistes semiestructurades fetes a persones de diferents perfils que han participat en el desenvolupament de les diverses polítiques estudiades.

Totes les entrevistes han partit d'un guió base estructurat en dues parts: la primera pretenia respondre al què, el perquè i el com de la innovació d'aquella política, i la segona s'orientava a avaluar la innovació d'aquesta política. Les entrevistes eren semiestructurades i sempre hem partit d'un mateix guió, basat en les preguntes següents:

1. Què és la innovació?
2. Per què és necessària la innovació?
3. Per què la innovació es dóna a Catalunya / Girona / Barcelona?
4. Quins són els motors d'aquesta innovació?
5. Quins resultats genera la innovació?
6. Quines dificultats es troben en el desenvolupament d'aquesta política?
7. És sostenible la innovació de l'Administració?

Pel que fa a les persones entrevistades, hem intentat que provinguessin de diferents espais (Administració, món acadèmic i societat civil) i trajectòries diverses, per tal que ens proporcionessin una visió àmplia, des de diferents angles, tant del desenvolupament de la política innovadora com del resultat.

En lloc de transcriure literalment les entrevistes, hem optat per resumir-ne els continguts d'acord amb una fitxa d'anàlisi estructurada en quatre blocs temàtics: 1) què és la innovació?; 2) per què és necessària la innovació?; 3) quins resultats genera la innovació?; 4) per què la innovació es dóna en aquest cas?; 5) quines dificultats es troben?; 6) és sostenible la innovació de l'Administració? A partir dels apunts presos en les entrevistes, hem identificat les idees clau ofertes en les respostes de cada entrevistat i, en la mesura del possible, hem recollit cites literals que han estat incorporades en aquest informe.

En el cas dels catàlegs de paisatge hem entrevistat:

- Joan Nogué, director de l'Observatori del Paisatge
- Mita Castanyer, presidenta de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori
- Pere Sala, coordinador de l'Observatori del Paisatge
- Roser Vernet, coordinadora de l'Associació Prioritat

En el cas de la Llei de barris, les persones entrevistades han estat:

- Oriol Nel·lo, exsecretari general de Política Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya
- Jordi Bonet, president de la Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona (FAVB)

- Josep Bàguena, exassessor en matèria de planificació territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya.
- Eduard Jiménez, soci director d'Innovació i Consultoria en Polítiques Públiques SL

En el cas dels centres cívics de Girona:

- Amadeu Mora, cap de secció de la Xarxa de Centres Cívics de Girona
- Óscar Rebollo, coordinador de l'Escola de Polítiques Socials i Urbanes de l'IGOP
- Marta Combis, directora del Centre Cívic Pont Major de Girona
- Luis Herrera, president de l'Associació de Jubilats la Unió del Pont Major

En el cas de la superilla de Gràcia hem entrevistat:

- Salvador Rueda, director de l'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona (BCNecologia)
- Antoni Ramon, president de l'Associació de Veïns i Veïnes de la Vila de Gràcia
- Guillem Espriu, exregidor del districte de Gràcia
- Francesc Magrinyà, professor de la Universitat Politècnica de Catalunya