

# ELS MOTORS DE LA INNOVACIÓ A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Brugué (Dir.), Boada, J. I Blanco, I.  
Barcelona, 2012



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 reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola d'Administració Pública com a editora de la publicació.

Els motors de la innovació a l'administració pública

Autors del treball:

Brugué (Dir.), Boada,J. i Blanco, I.  
Institut de Govern i Polítiques Públiques  
Universitat Autònoma de Barcelona

2012

## Resum

Aquest informe recull els resultats de la recerca “Els motors de la innovació a l'administració pública”, desenvolupada per un equip de recercadors (Quim Brugué, Júlia Boada i Ismael Blanco) de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

L'objectiu de la recerca ha estat comprendre quin tipus de factors afavoreixen la innovació en l'administració pública. Amb aquesta intenció hem combinat la reflexió teòrica amb una anàlisi empírica on hem comparat quatre casos de polítiques públiques innovadores en diferents administracions públiques catalanes: els Catàlegs del Paisatge, la Llei de Barris, els Centres Cívics de Girona i les Superilles de Gràcia.

L'informe comença amb un primer apartat teòric on es tracten tres qüestions principals: 1) per què és necessària la innovació a l'administració pública; 2) què hem d'entendre per innovació a l'administració pública; i 3) com podem esperar que es produeixi aquesta innovació. Subratllem que la innovació és necessària perquè l'administració pública ha de donar resposta a problemes creixentment complexos i que, per tant, posen de manifest els dèficits cognitius associats a les respostes més habituals. En aquest marc, defensem una visió substantiva de la innovació, entesa com la capacitat d'abordar i de transformar la realitat social d'una manera diferent a la tradicional. Per últim, argumentem que la innovació administrativa es produeix quan els entorns organitzatius ho afavoreixen i quan, simultàniament, s'activen el que anomenem els 4 motors de la innovació: el motor superior (la visió panoràmica i reflexiva que s'ofereix des d'administracions superiors o des de l'acadèmia), el motor lateral (l'aprenentatge i el contrast amb institucions similars), el motor intern (la capacitat per aprofitar el coneixement que conté tota organització), i el motor inferior (aprofitar la força i la creativitat de la societat civil).

En la segona part del treball descrivim els 4 casos que són objecte d'estudi; identificant el tipus de problema que aborda cada política, els seus orígens, les seves principals característiques i els seus resultats. Seguidament, ja en la tercera part, entrem en l'anàlisi aprofundida dels casos, basant-nos en les entrevistes realitzades i en la documentació consultada. Aquesta part empírica del treball ens ha permès constatar la idoneïtat de les nostres hipòtesis teòriques, però també incorporar alguns aprenentatges significatius. D'aquesta manera, a més de comprovar com les raons conceptuals que justifiquen la innovació i els motors que l'alimenten troben la seva rèplica en els estudis de cas, també hem pogut aprofundir en els resultats efectius que aquesta genera, en les inevitables resistències que troba i, en definitiva, en la sostenibilitat d'una política innovadora.

Finalment, l'informe culmina amb un apartat de conclusions on, a més de presentar en forma sintètica els seus principals continguts, es proposa una “guia per a la innovació”. No es tracta ni d'un protocol tancat ni d'una recepta màgica, sinó més aviat d'un seguit d'orientacions i de principis que, al nostre parer, poden ajudar a totes aquelles persones interessades en promoure una administració pública innovadora. Una administració pública que, a través d'aquesta innovació, sigui més capaç de fer front als problemes que avui ens preocupen i, sovint, ens desconcerten.



# Índex del treball

Resum.....	3
Introducció.....	7
1 Innovació política i administrativa: de què estem parlant?.....	9
1.1 El perquè de la innovació política i administrativa.....	9
1.2 El què de la innovació política i administrativa.....	11
1.3 El com de la innovació política i administrativa.....	15
1.3.1 Entorns innovadors.....	15
1.3.2 Motors de la innovació.....	17
1.3.3 Avaluant la innovació.....	21
2 Un relat de quatre experiències innovadores.....	23
2.1 El cas dels Catàlegs del Paisatge.....	23
2.1.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?.....	24
2.1.2 Quan i com va sorgir aquesta política?.....	25
2.1.3 Principals característiques de la política.....	25
2.1.4 Resultats, impactes i resistències.....	27
2.2 El cas de la “Llei de Barris”.....	28
2.2.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?.....	28
2.2.2 Quan i com va sorgir aquesta política?.....	29
2.2.3 Principals característiques de la política.....	30
2.2.4 Resultats, impactes i resistències.....	31
2.3 El cas dels Centres Cívics de Girona.....	33
2.3.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?.....	33
2.3.2 Quan i com va sorgir aquesta política?.....	34
2.3.3 Principals característiques de la política.....	35
2.3.4 Resultats, impactes i resistències.....	37
2.4 El cas de les Superilles de Gràcia.....	37
2.4.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?.....	37
2.4.2 Quan i com va sorgir aquesta política?.....	38
2.4.3 Principals característiques de la política.....	39
2.4.4 Resultats, impactes i resistències.....	40
3 Innovació: de la teoria a la pràctica.....	43
3.1 El què de la innovació.....	43
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.....	46
3.1.3 El què de la innovació dels Centres Cívics de Girona.....	48
3.1.4 El què de la innovació de la superilla de Gràcia (Barcelona).....	50
3.1.5 Innovació: del saber superat al nou coneixement.....	51
3.2 El perquè de la innovació.....	53
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.....	55
3.2.3 El perquè de la innovació dels Centres Cívics de Girona.....	56
3.2.4 El perquè de la innovació de la superilla de Gràcia (Barcelona).....	57
3.2.5 Innovació: reconèixer un problema no resolt i una resposta insuficient.....	58
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	Generar micro entorns 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 .....	71
3.4.2	Resistències, resultats i sostenibilitat en la política de regeneració de barris	73
3.4.3	Resistències, resultats i sostenibilitat dels Centres Cívics de Girona .....	75
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.....	79
4	Conclusions: una guia per a la innovació.....	83
4.1	La innovació: un gir conceptual que requereix d'una aplicació pràctica.....	83
4.2	Guia per a la innovació .....	87
	Bibliografia.....	93
	Annex metodològic.....	97

## Introducció

El terme innovació ha esdevingut una icona, convertint-se pràcticament en condició necessària per 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 nou 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 es 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 seves obligacions garantistes– sigui capaç d'incorporar la innovació. Amb aquest horitzó en ment, l'informe s'estructura en 4 apartats:

- i. En primer lloc elaborem conceptualment 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 abans hem apuntat: 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 a persones involucrades, des de diferents angles, en la política que estem analitzant. Els casos que estudiem són els catàlegs del paisatge i l'anomenada llei de barris, en el nivell autonòmic, i el projecte de les superilles a dos barris Barcelona i el pla de centres cívics de l'ajuntament de Girona.
- iii. En el tercer apartat de l'informe és on creuem els estudis de cas amb els debats conceptuals entorn a la innovació. Pretenem, d'aquesta manera, que els casos ens serveixin per debatre amb la teoria i, d'aquesta manera, enriquir la nostra 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 per afavorir la innovació en l'administració pública. Els estudis de cas enriqueixen el debat sobre el concepte

d'innovació, però pretenem també que aquest debat ens serveixi per articular recomanacions i mesures concretes que contribueixin a la millora de l'administració pública.



# 1 Innovació política i administrativa: de què estem parlant?

## 1.1 El perquè de la innovació política i administrativa

Les institucions públiques, malgrat el que diguin algunes veus, no viuen aïllades dels seu entorn. Són, més aviat, estructures que interactuen amb la realitat d'una manera especialment intensa, ja que aspiren a transformar-la i, simultàniament, 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. Conseqüentment, 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.

Avui, tots ho sabem, vivim en un món que ja gairebé no entenem. El nostre entorn s'ha vist profundament modificat i, tal com ho expressen diversos autors, vivim un autèntic canvi d'època (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 radical transformació del context on cal situar la necessitat de reventar-se que tenen les administracions públiques. Les administracions, per tant, estan obligades a innovar. La innovació administrativa, tant en els continguts de les seves polítiques com en les formes de les seves actuacions, no és una opció; és un imperatiu.

Probablement tots estaríem d'acord amb les afirmacions, massa genèriques, dels paràgrafs anteriors. En canvi, començaríem a trobar dificultats quan passem 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*, ja que topem amb la pròpia naturalesa d'unes organitzacions que no és només que no estiguin preparades per 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 aquesta 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 li dificulten els moviments. L'administració pública, d'arrels weberianes, concentra tots els seus esforços en fer de la millor manera allò que se li encomana, però és incapaç de pensar, de reflexionar i de reinventar-se.

L'administració pública és múscle executor, però li manca el cervell creatiu. No està, en definitiva, genèticament preparada per la innovació (Brugué, 2009). No està preparada per la innovació, és cert; però no li queda més remei. Aquest és el gran repte de l'administració pública actual, doncs ha de fer allò que no ha fet mai i ha de fer-ho sense estar massa ben dotada per 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: perquè no tenim alternativa, perquè no ens queda més remei. Però aquesta no és una explicació convincent, ja que deixa sense aclarir perquè no hi ha alternativa. Necessitem, doncs, explicacions més acurades, i les necessitem 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 a través de l'encadenament de 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 muscle tecnocràtic a la innovació deliberativa

L'administració pública ha dedicat les darreres dues dècades a guanyar muscle, 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 de les contractes programes. Però res; tot el muscle 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'anomena't *policy failure* no és res més que l'expressió acadèmica de la incapacitat i el desbordament de les institucions públiques actuals (Scott, 1998; Bovens & Hart, 1998).

Simultàniament, creix la sensació que les dificultats no es troben només en els instruments que ha d'aportar solucions sinó, sobretot, en la pròpia naturalesa del problema. L'administració ha de fer front a problemes inèdits i d'una complexitat desconeguda fins el moment. La literatura ha usat el terme *problemes maleïts* per a referir-se a uns problemes que troben en la complexitat i en la multidimensionalitat la seva pròpia essència; convertint-se, així, en inabordables a partir de les estratègies tecnocràtiques basades en la simplificació i en la delimitació disciplinar. Els problemes *maleïts*, en definitiva, són problemes col·lectius que generen incertesa i, a l'hora, profundes discrepàncies entre els actors i els grups socials implicats, de manera que la seva resolució 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 & Webber, 1973; APSC, 2007; Weber & Khademian, 2008). No existeix un expert en *problemes maleïts*, ja que aquests exigeixen la coordinació i la integració de moltes òptiques i disciplines. I això és, precisament, allò 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 & Cohen, 1999; Wagenaar, 2007). Per això l'erosió de l'autoritat de l'estat i la crisi de la política –segons el mateix Innerarity– té menys a veure amb deficiències institucionals i més amb “un procés de fragilització i pluralització del saber” (2011: 64).

Arribem així al tercer estadi del nostre argument, que podríem iniciar amb un interrogant: com podem superar els dèficits cognitius que ens impedeix abordar amb èxit els *maleïts* problemes que ens preocupen? Fins recentment, la resposta era evident i estava sòlidament ancorada en una llarga tradició de pensament. Ja Plató, davant d'aquest interrogant, ens oferia una resposta clara i precisa: el rei – filòsof. Un rei – filòsof que monopolitzava el coneixement i, en conseqüència, també 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*, encapsula aquesta posició.

El títol d'un altre llibre emblemàtic –*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*– pot servir per il·lustrar el canvi de perspectiva. Fisher & Forester (1993) introdueixen, en aquest treball, una nova idea segons la qual el saber ja no està monopolitzat pels experts sinó que es descobreix a través de l'intercanvi d'arguments (*argumentative turn*). 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 muscle tecnocràtic sinó afavorint la racionalitat deliberativa (Habermas, 1999; Dryzek, 2000; Hajer & Wagenaar, 2003). Aquesta racionalitat deliberativa, finalment, tal com defensen Gutmann & Thomson (2004), serveix per a superar els dèficits de coneixement i generar l'aprenentatge que ens permet innovar, tot aprofitant el conflicte com a oportunitat per a la creativitat.

Resumint, necessitem la innovació perquè avui tot és tant complicat que ha desbordat les capacitats de resposta ja conegudes i provades. Necessitem aprendre a cercar respostes noves i complexes per assumptes que no només són nous sinó també irreductiblement complexes. 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 de fer-ho de manera diferent.

Si aquesta necessitat d'innovació ja fa temps que estava en l'agenda de la reforma administrativa, 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 i 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, a l'hora 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 en el que es mouran les administracions públiques. Un escenari en el que la innovació serà més necessària que mai. Tal i 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 de noves idees

- La innovació comporta que les idees noves siguin dutes a terme
- 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

Més enllà d'aquestes proposicions bàsiques, però, diferents autors posen l'accent en diferents enfocaments de l'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 allò que fem sinó la manera de fer-ho. 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 transforma 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 nous coneixements i no a través de noves tècniques.

La perspectiva de la innovació que aquí proposem, per bé que subratllada per algunes 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 propi biaix procedimentalista de les administracions públiques, el qual reflecteix el predomini, encara avui, 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 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 desenvolupar una concepció de la innovació que parteixi d'un clar reconeixement de 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, el gran risc de concebre la innovació com quelcom purament instrumental és acabar fent millor el que de fet és incorrecte (en el sentit que no dona respostes efectives a problemes reals i sentits per la gent).

Aquesta és una distinció crucial, ja que ens permet descartar tot un conjunt d'experiències que sovint es qualifiquen com 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 reingenieria de

processos. Ambdues millorarien determinades accions, però no oferirien noves respostes 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 les segones l'acumulen. En cap cas produeixen nou coneixement, que seria l'essència de la innovació.

La innovació, per tant, suposa aportació de nou coneixement 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:

“[E]l 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 status” (Landry, 2000: 14)

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

Una organització innovadora, en conseqüència, no és aquella que acumula i conté moltes dades, sinó aquella que articula un procés de reflexió que, sobre aquesta informació, generi coneixement. **La innovació és un procés que transforma reflexivament la informació amb quelcom intel·ligent, convertint-la en coneixement.** La innovació, per tant, no millora el saber disponible sinó que parteix de la ignorància i pretén abordar-la amb nous coneixements. En paraules d'Innerarity,

“una 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” (Innerarity, 2011: 56).

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 la seva producció depèn de la capacitat de relació entre múltiples actors i no d'un acte individual. Tal com apuntava Aristòtil fa més de 25 segles, mai la intel·ligència del més savi dels homes es podrà comparar amb la d'un grup d'homes. O, usant una cita més recent del polítòleg Benjamin Barber:

“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, al 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" (Barber, 2004: 158-159).

La dimensió col·lectiva i relacional de la innovació ens permet distingir-la d'un terme que li és 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 la innovació, ja que aquesta requereix d'un esforç interactiu suplementari (Van den Ven, 1988). La creativitat comporta un pensament generatiu i, per tant, imprescindible per 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).

La creativitat, d'altra banda, 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 d'un entorn capaç d'assumir certa desestabilització i capaç 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 3 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 podrà ser innovadora.
- ii. En segon lloc, **la innovació és sempre un procés, un viatge**. Innovar vol dir generar nou coneixement, 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 generar nou coneixement per a la gestió democràtica dels conflictes**. Aquesta definició, com hem vist, es recolza en la literatura especialitzada, però no per això deixa de ser un enorme repte per 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 amb generar nou coneixement 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-la tant l'impacte 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. La única cosa que podem fer és afavorir les condicions perquè la innovació aparegui; sense buscar receptes ni dreceres que ens garanteixin resultats concrets. No podem, doncs, parlar d'instruments o mecanismes per la innovació, sinó que hem de referir-nos a circumstàncies que l'afavoreixen. És cert, però, que les circumstàncies (l'entorn) poden ser millor o pitjor aprofitades, de manera que la innovació requerirà també de 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 no assegurar que aquesta es produeixi, en pot facilitar la seva aparició.

A continuació avançarem en la concreció d'aquests dos conceptes. Aquest informe està especialment interessat en com passar de la voluntat a la pràctica innovadora i, per tant, el nucli del nostre interès se situa precisament en aquest àmbit. De fet, al detallar què entenem per un *entorn innovador* i per un *motor de la innovació*, estem identificant i definint les variables explicatives que, més tard, en els estudis de cas, usarem per explicar i per 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. Un entorn molt poc propici per 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 en 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 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 la seva cultura organitzativa. 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 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 on 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. Però sense acceptar la ignorància ni 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, en canvi, fa un ús positiu de la ignorància o del 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 als pocs que ho intenten.

Tanmateix, innovar, com ja havíem anticipat, no significa només millorar l'eficiència de les respostes sinó, sobretot, modificar el contingut de les preguntes. Ser innovador no significa millorar les solucions sinó reformular els problemes. El problema *maleïts* són exemples de problemes on no només no sabem quina és la solució sinó que, sobretot, no sabem exactament quin és el problema. Aquesta ignorància inicial és el punt de partida per la innovació. Si l'administració pública no pot assumir aquesta ignorància, mai serà innovadora. I de manera similar, si els ciutadans no acceptem que l'administració pública ens mostri la seva ignorància, mai podrem demanar-li que sigui innovadora.

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

### **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 de la capacitat de fer esbossos, traços gruixuts que ens dibuixin noves interpretacions de la realitat. Aquesta operació es fa impossible quan estem atrapats en els detalls. Per això Innerarity es refereix a la innovació com un procés que, a través de reduccions significatives de la realitat, obra 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



complitud, 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). També, en aquesta mateixa direcció, els entorns informals i poc estructurats (Waterman, 1989) o les estructures organitzatives transversals (kaleidos, 2011) afavoreixen l'aparició de la innovació.

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

La innovació, en tercer lloc, necessita acceptar la no exclusivitat en la producció del coneixement; acceptar 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'*status 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 & Cohen, 2000).

La principal força contrària a la innovació és el monopoli, doncs la concentració del saber –o del poder- en una sola font impedeix descobrir res de nou. L'administració pública, en canvi, és un àmbit dominat per la concentració i el monopoli. Li repugna compartir, 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).

Una administració innovadora, en definitiva, 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 & Blomgren, 2009; O'Leary, Van Slyke & Kim, 2010).

### 1.3.2 Motors de la innovació

Un ambient innovador és necessari però insuficient. Es necessita que, a més a més, es disposi 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. També és possible distingir entre aquelles innovacions que han estat liderades des de la política, aquelles que s'han originat en cercles tècnics o professionals, aquelles que han fructificat a partir de propostes acadèmiques i aquelles que són resultat de transferències des de la pròpia societat civil.

Així doncs, són molts i variats els factors que poden estimular la innovació. 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, donada la dificultat de combinar múltiples criteris (per exemple: instància que promou la innovació, persona/es que la impulsen o espai institucional on s'origina) hem optat per una classificació topològica que, usant un criteri aliè a la pròpia administració pública i al seus actors, ens ofereixi certa coherència analítica. Ens referim, així, als **quatre motors de la innovació**: el motor superior, el motor lateral, el motor intern i el motor inferior.

### i. El motor superior

Sovint, les institucions públiques més involucrades en el dia a dia de les diverses polítiques públiques tenen dificultats per agafar distància i, amb traç gruixut, replantejar les seves rutines de treball. A més, és freqüent que tampoc puguin alliberar els recursos humans, econòmics i organitzatius que pot suposar 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 UE. Només cal pensar amb el paper que ha jugat la UE a l'hora de promoure polítiques de desenvolupament endògen (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 aquelles innovacions que provenen del món acadèmic. No es tracta de cofoisme gremial, sinó de reconèixer que sovint tenen més recursos i capacitat d'agafar distància que aquells que treballen des de les trinxeres. També en tenim exemples propers, com ara la influència dels informes de la Fundació Jaume Bofill en la política educativa o com el propi IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques) ha estat crucial a l'hora de facilitar les múltiples experiències d'innovació democràtica que s'han donat a Catalunya.

El motor superior, en definitiva, es caracteritza per la seva capacitat per propiciar la innovació des d'una distància que li permet treballar amb **traç gruixut** i **visions holístiques**. Tanmateix aquest motor sembla arrancar amb dos tipus de combustible: **nivells governamentals superior** amb menys responsabilitats executives i el món de **l'acadèmia i de la recerca**. Per tal que els nivells de govern superiors puguin esdevenir un motor per a la innovació, necessitem que adoptin un rol de catalitzador i d'habilitador, més que no pas d'imposició jeràrquica de les decisions. Per tal que el món de l'acadèmia i de la recerca puguin incidir efectivament sobre la innovació administrativa, cal que aquest adopti una actitud de compromís social, voluntat de servei públic i sentit d'utilitat, aspectes que encara avui escassegen en aquest món, excessivament endogàmic.

El motor superior, però, pot fallar quan els ens que es troben per sota adopten una actitud oportunista respecte els recursos que posa a disposició el motor superior, sense entendre ni està convençut de la innovació que es pretén. Aquest tipus de dinàmiques, en definitiva, poden provocar la banalització de les innovacions.

### ii. El motor lateral

Aquest motor es basa en la ja molt coneguda lògica del *benchmarking*; és a dir, amb el coneixement, comparació i posterior imitació d'aquelles experiències que es presenten com innovadores i que han estat protagonitzades per administracions similars a la meua. 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 seus pressupostos participatius i aquests es van estendre com una plaga, o 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 “a veure si jo seré menys”. Un motor potent i que pot usar fons d'alimentació diverses, com ara els **bancs de bones pràctiques**, les **xarxes de relacions** entre institucions similars, les **associacions** governamentals, etc. I que, més enllà d'aquests espais formals, també s'alimenta de les xarxes informals i de la casualitat (hom 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'adaptació a les particularitats del seu entorn.

### iii. El motor intern

No és tan fàcil d'identificar, però la innovació també pot generar-se des de la pròpia organització, 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. Sovint, però, les organitzacions menyspreen aquest potencial i es consideren, elles mateixes, incapaces d'innovar. La tendència a considerar que les organitzacions han de fer eficientment i a menystenir la seva capacitat de pensar intel·ligentment, ens impedeixen d'explotar-ne tot el seu potencial.

Una administració innovadora, doncs, és aquella que aprofita el seu potencial i que posa en marxa un motor intern d'una enorme capacitat. Aquest motor, però, com ja hem dit en apartats anteriors, no arranca només a base d'acumular la informació disponible sinó de processar-la; no depèn de la creativitat d'un sinó de la interacció entre molts. **La innovació, per tant, dependrà d'un model organitzatiu que propici la generació col·lectiva de coneixement.** Haurem d'aprendre, consegüentment, 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 estan trobant 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 en Carlos 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”. Un lideratge que pot ser **polític** o **tècnico-directiu**. És clar que 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 en liderar transformacions organitzatives, de manera que sovint han estat els tècnics –normalment en funcions directives- els que han intentat substituir-los.

Les funcions bàsiques del lideratge, sigui de tipus polític o tècnic-directiu, però, són les mateixes (Losada, 2007): a) orientar la innovació, creant o recreant la visió que ha d'encaminar-la i conduint l'estratègia que ha de fer-la possible; i b) 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 pas un lideratge controlador (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 de connotacions ni jeràrquiques ni de subordinació. 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 que interactua. El motor superior s'aprofitava de la distància, mentre que el motor inferior utilitza la proximitat, l'experiència quotidiana i el contacte com a font d'innovació.

Aquests elements (proximitat, experiència quotidiana i contacte directe amb els problemes) els poden proporcionar, especialment, dos tipus d'actors: els treballadors de base de les organitzacions públiques (el que Lipsky anomenà els "street-level bureaucrats") 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 jerarquitzada, el coneixement pràctic dels treballadors de base ha estat greument 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 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 retroalimentar significativament amb la innovació social, i per a què 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 dos fonts bàsiques d'alimentació: el **capital social** de la pròpia 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 poden ser, més que no pas motors d'innovació, elements de bloqueig a innovacions que s'impulsen des de les cúpules administratives. El problema, sovint, és que aquestes innovacions han estat concebudes de manera elitista, sense comptar amb la participació d'aquells que hauran de dur-les a terme ni

aquells 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 aquestes no ens condueixin a la paràlisi.

Per concloure aquest apartat sobre el com de la innovació, podem plantejar com a hipòtesi principal que aquesta es produirà quan es combinin unes condicions favorables en l'entorn administratiu i s'activin els quatre motors necessaris de manera simultània (superior, inferior, lateral i interior). L'activació dels motors en entorns desfavorables pot fer que les innovacions, per més que s'activin, 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 pot generar desequilibris significatius: innovacions promogudes des de nivells de govern superiors sense els suports interns necessaris en 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 degut a la inexistència de xarxes horitzontals, etc.

Les xarxes, formals i informals, són fonamentals per a l'impuls, el desplegament i la consolidació de les innovacions. Les administracions públiques han funcionat, fins ara, sota el principi de l'especialització, seguint la lògica del "cadascú fa el que li toca" (Brugué, 2002). Aquest és un ambient molt poc procliu a l'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 corresponsabilitat 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 seus orígens, doncs – malgrat la modèstia empírica de la recerca- pretenem raonar inductivament per tal de generar algunes consideracions generals sobre les possibilitats de generar innovació en les administracions públiques.

### 1.3.3 Avaluant la innovació

Una de les principals dificultats a l'hora d'analitzar la innovació té a veure amb l'avaluació dels seus resultats. Aquestes dificultats no rauen només en les traves metodològiques per valorar els resultats concrets, sinó també –i aquest és un problema més de fons- en les dificultats per identificar el propi objecte de l'avaluació.

A vegades podem considerar que la innovació és l'objectiu i, consegüentment, avaluar l'experiència en funció de la seva *novetat*. Com més innovador, millor valoració. La nostra posició, però, tendeix a no considerar la innovació com una finalitat en ella mateixa sinó com un medi per no només en termes de novetat sinó, sobretot, per la seva capacitat de transformació de la realitat. La innovació no pretén fer coses diferents perquè sí, sinó fer-les en la mesura que es converteixen en el camí per a incidir en determinades situacions o per solucionar determinats problemes. En

altres paraules, les polítiques són innovadores en la mesura que es plantegen noves preguntes i noves respostes sobre la realitat social o econòmica que els envolta.

Aquesta vocació transformadora del *status quo* implica que la innovació es trobi amb freqüents resistències. Cada situació està ancorada en una determinada correlació de forces i la voluntat de modificar-la desperta recels i resistències. Aquestes, per tant, condicionaran el potencial innovador i, sobretot, la capacitat de les polítiques innovadores per a transformar la realitat.

Un aspecte addicional que preocupa als estudiosos de la innovació es refereix a la seva sostenibilitat. La innovació sembla requerir d'un intens esforç conjuntural, però hi ha dubtes sobre com aconseguir la seva perdurabilitat en el temps. Aquest és un aspecte crucial, ja que sense aquesta sostenibilitat estem parlant només de *modes* més o menys passatgeres; sense capacitat per a una transformació efectiva de la realitat. En altres termes, sense sostenibilitat no podrem avaluar positivament els resultats, 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 sobre la realitat.

## 2 Un relat de quatre experiències innovadores

En aquest segon capítol presentem una breu descripció dels quatre casos de 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. Pretenem, en canvi, oferir una mirada panoràmica inicial d'unes experiències que, més tard, usant les entrevistes i el treball de camp, aprofundirem des de l'òptica de la innovació.

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 ells constitueixen experiències d'innovació aplicades a una política pública i no merament a un servei públic. També hem tingut en compte que fossin experiències dutes a terme i que, per tant, no només fossin innovacions conceptuals o en el terreny de les idees. Aquests són els elements en comú.

Els elements de diversitat, en canvi, tenen a veure amb dues dimensions: per una banda, l'*escala* de la innovació (local en els casos de la superilla de Gràcia i els Centre Cívics de Girona i autonòmica en els casos dels Catàlegs del Paisatge i la Llei de Barris); per una altra banda, l'àmbit temàtic de la innovació (territorial-ambiental en el cas dels catàlegs i el de la superilla, socio-urbanístic 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. Per una banda, per 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. Per una altra banda, hem realitzat 16 entrevistes (4 per 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 *perquè*s, els *quès*, i els *coms* de la innovació, així com els seus resultats, resistències i sostenibilitat. Disposar de 4 entrevistes per cada cas amb perfils diversos ens ha permès contrastar la coincidència o no de les percepcions. Les persones entrevistades han estat seleccionades per la seva significativitat, i no tant per la seva representativitat.

A continuació, doncs, presentem les característiques bàsiques de cada cas estudiat, per després aprofundir en la seva anàlisi.

### 2.1 El cas dels Catàlegs del Paisatge

Els catàlegs del paisatge formen part d'una política promoguda des de la UE 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 un problema fins recentment inèdit com és 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 15<sup>a</sup> edició dels Premis de Real 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 del 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; com també el fet d’haver desplegat processos de participació ciutadana i haver treballat de manera transversal i interdisciplinària.

### 2.1.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?

Durant les darreres dècades, els paisatges catalans han patit ràpides i profundes transformacions. Aquestes transformacions han afavorit una creixent sensibilització de la societat en relació al 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 propi concepte paisatgístic. El paisatge no invoca simplement una imatge bucòlica, sinó que es defineix com l’espai que envolta a les persones i que, per tant, condiciona la seva 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 seva qualitat de vida. Tal i com recull el Conveni Europeu del Paisatge de 2000, signat en el marc del Consell d’Europa, “el paisatge és un element important per la qualitat de vida de les poblacions, tant en els mitjans 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 a la societat en la presa de decisions paisatgístiques. Es considera imprescindible que la ciutadania (individualment o col·lectivament) s’involucri 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 sinó 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. Consegüentment, l’elaboració dels Catàlegs només és possible amb la participació i la implicació dels ciutadans, doncs són els propis ciutadans els que defineixen i posen en valor un paisatge que els pertany. El paisatge només existeix per aquells que en formen part; és a dir, per aquells que coneixen les seves 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 afronta un nou problema que, a més a més, presenta uns dèficits cognitius que només des de la pluralitat de perspectives ciutadanes pot ser superat.**



### 2.1.2 Quan i com va sorgir aquesta política?

L'octubre de 2000, a Florència, es va aprovar el Conveni Europeu del Paisatge. Aquest Conveni, elaborat des del 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 propi 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 la operativa -que la ciutadania participi en la definició dels objectius de qualitat paisatgística.

Catalunya s'adhereix al Conveni al desembre de 2000. Al juny de 2005 s'aprova 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, aplicació i 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 l'aplicació de 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 de la seva creació, 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 la definició i a la implementació dels 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 Principals característiques de la política

Tal i 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, i, en últim lloc, defineixen quin tipus de paisatge vol la societat i què cal fer per assolir-lo. Amb l'elaboració dels catàlegs es plasma la importància que té la política paisatgística en matèria d'ordenació del territori i, també, com aquesta no es pot dur a terme sense la participació i la implicació de la població que viu en el territori.

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. El paisatge, d'aquesta manera, pren una nova dimensió en tant que permet afavorir el benestar de les persones que viuen en un determinat entorn. Aquestes persones, tanmateix, s'impliquen en la presa de decisions ambientals, territorials i paisatgístiques, tal i com es recull a la Cimera de la terra sobre el Desenvolupament Sostenible de Rio de Janeiro (1992). El paisatge és, doncs, un assumpte

complex i polièdric i, així, es converteix en un bon exemple d'innovació en les polítiques públiques. És en la multidimensionalitat del problema i no només en la originalitat de les respostes on, com havíem vist a la part teòrica, 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 al seu exercici, reclama que la ciutadania participi i se'n corresponsabilitzi. D'aquesta manera, els Catàlegs esdevenen una eina de gestió del paisatge que, alhora, incorpora la opinió d'aquelles persones que gaudeixen i tenen dret al paisatge. 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 l'Observatori del Paisatge:

1. paisatges ben conservats, gestionats i ordenats, independentment de la seva tipologia (urbans, periurbans, rurals o naturals) i del seu 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 seus referents i 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; i
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'incorporaran 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, al 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 a l'elaboració dels 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 seus 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, identitaris 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,

---

<sup>1</sup> Els set àmbits territorials per l'elaboració dels 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.

consultes a través del web o enquestes de percepcions. Aquesta participació, tanmateix, va representar una experiència pionera i innovadora.

Per tal d'elaborar els Catàlegs del Paisatge, l'Observatori va signar convenis amb diversos grups de recerca de les Universitat 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, com també 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 seva capacitat per a 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 elaborat en l'apartat conceptual.

No és ara el moment d'entrar en detalls, però per entendre mínimament com s'elaboren els Catàlegs del 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 paisatges, i cadascuna d'elles 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 accions que, en forma de directius, s'haurien d'integrar en els diferents instruments de planificació territorial. La participació és especialment rellevant en la delimitació i en la denominació de les unitats de paisatge, ja que només així s'aconsegueix que la població els reconegui i s'identifiquin amb les unitat de paisatge.
- En la segona fase -l'avaluació del paisatge- s'estudien les amenaces i les oportunitats del paisatge per part dels equips redactors dels Catàlegs. 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 dels 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 rau en com capacitar a la ciutadania i als agents del paisatge per tal que expressin les seves aspiracions i desitjos 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 directius del paisatge que s'adrecen al departament competent per a la seva incorporació en el planejament territorial.

#### **2.1.4 Resultats, impactes i resistències**

Actualment hi ha 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 la qualitat paisatgística. La pluralitat i la deliberació, per tant, són les palanques per a una política innovadora.

La participació va ser útil per a obtenir informació rellevant pels Catàlegs, per a la planificació del paisatge i per a 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 per considerar que aquest incloïa "atacs i falsedats" respecte la implantació de l'energia eòlica. Algunes d'aquestes al·legacions van ser compartides pel departament d'Economia. Un cas similar va sorgir entorn al Catàleg de les comarques de Girona, ja que des de l'Associació de Càmpings de Sant Pere Pescador es 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 del Paisatge han tingut un impacte relatiu: serveixen per orientar les actuacions futures de l'administració en matèria de paisatge, però en cap cas els seus criteris i les seves propostes d'actuació són vinculants. Tot i així, 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 Quin tipus de problema 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 desfavorits. La segregació urbana no és pas un fenomen nou, sinó que representa un tret distintiu del procés d'urbanització capitalista, actuant 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 en 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 dels anys 90: el fort increment de la immigració i el dràstic increment dels preus de l'habitatge, com a mínim fins l'inici de l'esclat de la bombolla immobiliària al 2007. Tal com ho explica Oriol Nel-lo:

“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” (Nel-lo, 2008: 233).

La intensificació dels processos de segregació urbana a Catalunya a partir de la segona meitat dels anys 90s recau en tres grans tipus de barris, que ja havien conegut fortes situacions de degradació durant el tardofranquisme però que, a l'hora, també havien experimentat millores urbanístiques significatives gràcies a l'arribada de la democràcia: els nuclis històrics, els polígons d'habitatge de massa construïts els anys seixanta i setanta, 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 del tipus de barris, però sempre es caracteritzen per la confluència de problemàtiques múltiples, com ara els dèficits urbanístics, la mancança 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, doncs, des del doble reconeixement que la problemàtica de la segregació urbana s'ha agreujat a Catalunya com a conseqüència tant dels fenòmens esmentats com del fet que aquesta problemàtica reclama respostes integrals, adaptades al caràcter multidimensional de les problemàtiques experimentades 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 Quan i com va sorgir aquesta política?**

La Llei de Barris va ser impulsada pel Govern de la Generalitat i aprovada al maig de 2004 pel Parlament de Catalunya. El Departament de Política Territorial i Obra Pública (DTOP), encapçalat en aquell moment pel Conseller Joaquim Nadal i pel Secretari General de Política Territorial Oriol Nel-lo, va jugar un paper fonamental tant en l'impuls com en el desplegament de la Llei. El projecte, tanmateix, 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 Projects de Ville a França, el Kvarterlof a Dinamarca o els mateixos programes URBAN impulsats per la Unió Europea. Totes aquestes iniciatives que comparteixen un seguit de característiques comunes 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, diferents àmbits sectorials i diferents organitzacions públiques i privades.

Malgrat aquests orígens vinculats a d'altres experiències europees, es tracta d'una iniciativa pionera a Catalunya i a Espanya. Fins 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 la Llei de Barris, per tant, no existia cap política de regeneració urbana promoguda a nivell 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 la recepció d'una subvenció per a la rehabilitació d'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. Un nou enfocament que 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 Principals característiques 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 a una població de 900.000 habitants (gairebé el 12% de la població de Catalunya) i van representar una inversió total d'1,2 bilions d'euros, finançats a parts iguals entre la Generalitat i els ajuntaments. Els plans de millora de barris tenen una durada de 4 anys, tot i que es preveu la possibilitat d'una ampliació a partir de la signatura dels anomenats "contractes de barri". Els projectes poden obtenir un finançament màxim de 20 milions d'euros, mentre que el promig de recursos efectivament aconseguits s'ha situat en 10,7 milions.

Una de les característiques distintiva i innovadora de la Llei rau en la seva voluntat de donar respostes integrals a problemàtiques urbanes que s'entenen com a complexes i multidimensionals. Es tracta, usant termes del nostre aparell conceptual, 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:

- La primera estratègia consisteix en identificar els diferents camps d'actuació que els projectes municipals han de cobrir. De fet, en la puntuació dels projectes es valora positivament el seu grau d'interdepartamentalitat. El Reglament de la Llei, concretament, identifica els següents 7 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 reciclatge de residus
  - 6) Equitat de gènere 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
- La segona estratègia aprofundeix en la primera, i consisteix en aconseguir que la Llei de Barris es vegi completada amb actuacions impulsades des d'altres departaments del propi govern de la Generalitat de Catalunya. Són exemples d'aquesta estratègia d'horitzontalització interna els programes "Salut als Barris", "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.
  - Finalment, la tercera estratègia per promoure aquest enfocament integral ha estat la constitució de dos òrgans transversals: la comissió d'avaluació de les propostes i els comitès d'avaluació i de seguiment.

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

Cada any, des de 2004 fins 2010, s'obre una convocatòria de recursos a la qual els ajuntaments interessats poden presentar-hi les seves iniciatives. El departament de Política Territorial i Obres Públiques determina l'assignació dels recursos entre els projectes, d'acord amb la valoració d'una comissió mixta composta per 16 persones en representació de la Generalitat (pertanyents a 11 departaments), 12 representants de les dues associacions municipalistes i 2 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 a un major nombre dels set 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 la seva inclusió en aquest treball, doncs s'adequa perfectament a les reflexions conceptuals del capítol anterior. En qualsevol cas, respecte els resultats de la Llei podem destacar, d'entrada, alguns dels seus 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 les condicions de l'habitatge en aquestes àrees urbanes, amb l'objectiu de les diferències amb d'altres àrees territorials més benestants.
- L'efecte catalitzador i la capacitat per a 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 a la rehabilitació dels 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 dels llums també hi ha 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 d'altres iniciatives de regeneració urbana desplegades en altres països europeus. Alguns dels aspectes més debatuts fan referència a:

- Problemes associats amb un enfocament territorial que no sempre aconsegueix tractar les raons estructurals de l'exclusió socio-espacial. 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 enlloc 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 des del departament de Política Territorial i Obres Públiques. En aquesta direcció, per exemple, es podria discutir sobre si cal prioritzar els barris amb problemes més intensos, amb major potencial de transformació o amb un millor projecte.
- Les relacions de poder entre els diferents agents institucionals, econòmics, socials i veïnals no sempre han estat prou fluides. 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.

Els impactes a mig i llarg termini no estan clars, ja que els interrogants sobre el futur d'aquests barris un cop esgotats els recursos del Pla de Barris han quedat oberts. 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 pròpia creació dels centres cívics (anys 80), una segona que instaura el tipus de model de centre cívic (anys 90) 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 arranca fa tres dècades i que, des de llavors, s'articula entorn 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*. Aquest projecte està format per una xarxa estatal d'ajuntaments amb equipaments de proximitat (centres cívics) i pretén reflexionar entorn 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, esdevenint un model propi i reconegut per altres ajuntaments i professionals. 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 són dirigits per equips formats per responsables tècnics, treballadors dels centres i, també, treballadors dels serveis socials d'atenció primària.

### 2.3.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?

Els centres cívics de la ciutat de Girona no es conceben com un servei sinó com una política d'inclusió social de l'ajuntament. Articular l'acció cultural, la participació i les relacions socials són els mecanismes que doten de contingut a 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 seu 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 d'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 enforceixen el capital social. En paraules d'Amadeu Mora, ex director 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 nova societat i que, consegüentment, reclama una nova política. Tal i com ho recull 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 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 participació a la cultura i a la ciutadania, i la creació i 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 enfortiment del teixit social” a partir de la relació amb els veïns i les veïnes i amb el teixit associatiu del barri, procurant una participació de debò.

### **2.3.2 Quan i com va sorgir aquesta 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 consta d'uns interessos i necessitats pròpies que els diferencien dels altres. A Catalunya, es van perfilar aquest tipus d'equipaments a finals dels anys setanta i principis dels vuitanta, 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 al 1981. L'establiment del 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. A la dècada del 90 es configura un model de centre cívic que busca l'equilibri entre els condicionaments tècnics, territorials i ideològics. Els centres cívics es gestionen des de l'àrea de Cultura i Educació i, dins d'aquesta, des de la secció de Serveis Socials. 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 del 1997 s'inicia una etapa de consolidació del model de centre cívic fruit de l'elaboració del Programa de Centres Cívics. Aquest document establí l'acció cultural com a vehicle per a la cohesió social i, per tant, definia 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 mantenir la seva vocació de contribuir a la cohesió social de la ciutat, alhora que es va constituir la secció de centres cívics i es van fer millores en la dotació de personal i d'activitats. Així, el 2004 s'inicia la redacció d'un document de característiques similars a l'anterior Programa de Centres Cívics des de la Secció de Centres Cívics de l'Àrea de Serveis Socials i Joventut. 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 en la millora del document. Aquesta nova versió del programa també es va contrastar amb els treballadors i treballadores dels centres cívics i dels serveis socials d'atenció

primària per tal d'incloure 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 Principals característiques 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.

L'assoliment d'aquests objectius, però, no és possible sense un marc teòric que guiï els continguts i les formes de gestió. Per aquest motiu el programa estableix una sèrie de conceptes claus vinculats als seus objectius i també a la seva praxis. Aquests conceptes claus que s'utilitzen per a la planificació, l'actuació i l'avaluació dels 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 tota la ciutadania, disposen d'àmplies franges horàries i d'una oferta amb més del 70% d'activitats gratuïtes. Per tant, podríem considerar que l'entorn en que es desenvolupa aquesta política és innovador en tant que 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 a entitats. 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 permeten una millora en 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 el 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 des dels centres cívics en tant que requereixen proximitat i un fàcil accés.

Les entitats que utilitzen els centres cívics per a organitzar les seves activitats i dur a terme els seus projectes són molt diverses tant pel que fa a la tipologia com a la seva implicació. Hi ha entitats de gent gran, de mares i pares, de veïns i juvenils; hi ha entitats culturals, esportives, de formació, i de música, dansa i teatre. També n'hi ha de dones i de salut i d'autoajuda. D'aquestes entitats, al voltant del 40% participen de forma estable i activa en la vida quotidiana del centre

aconseguint mobilitzar, uns 500 ciutadans i ciutadanes. 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 recolzament 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 permet fer créixer el capital social: les relacions i la confiança entre les veïnes i els veïns. Tal i com s'ha mostrat, aquesta política municipal, innovadora en tant que redefineix el problema, genera nou coneixement i ho fa articulant la pluralitat 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 des dels diferents centres cívics, els que articulen les diverses activitats i projectes per a dinamitzar el barri, per a fer una ciutat més cohesionada.

La Xarxa de Centres Cívics coprodueix amb els projectes comunitaris, en tant 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 seu 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 aquelles tasques, instruments i mecanismes necessaris per aconseguir que els processos estratègics funcionin correctament. Aquests 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. Des dels centres cívics es promou “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 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 en aquesta estructura tal i com demostren les dades: el 74% de la programació està articulada des dels grups i 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; entenen la participació com una manera de formar part de, d'estar implicat amb, de produir conjuntament.

Els centres cívics, doncs, esdevenen un instrument per a fer possible que la ciutadania contribueixi a l'interès col·lectiu. Aquest instrument, però, 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, en definitiva, 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 pròpies entitats. Tot i que es fan activitats diverses, darrera de cada una d'elles hi ha un centre d'interès que mobilitza a les persones a fer coses. Algunes de les dades de la Memòria del 2010 mostren com aquesta activitat augmenta any rere any. L'any 2010 hi van haver un 9% més d'usuaris respecte el 2009, amb un total de 28.904. Pel que fa a les activitats, aquestes van augmentar en 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 seves activitats, fomenten la relació entre la ciutadania dels barris i que, per tant, contribueixen a una millora del 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, amb un 25% de la població gironina fent-ne ús.

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 tenen alguns reptes rellevants a superar, 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 lògica 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**

### **2.4.1 Quin tipus de problema aborda aquesta política?**

En les últimes tres dècades, les ciutats i 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 unes ciutats difuses les quals es connecten amb una extensa xarxa de vies per al trànsit motoritzat i que releguen a segon pla el desplaçament dels vianants. El propòsit fonamental de les superilles, també conegudes com a supermançanes, 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 últim 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, 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 intervia) que conté diverses illes del teixit urbà actual. Aquesta nova cèl·lula urbana, d'uns 400 metres de costat per als fluxos motoritzats, allibera el seu 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 10km/h, i 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; també el seu Pla de Mobilitat i Espai Públic, basat en Supermançanes, ha estat catalogat com a *Best Practice* per Un-Habitat), A Coruña, Ferrol, Viladecans i el Prat de Llobregat, i també en diferents districtes de Barcelona, com el 22@ i, finalment, a Gràcia, on les Supermançanes han aconseguit el Primer Premi Iniciativa BMW 2011 i han estat reconegudes com *Good Practice* per UN-HABITAT el 2010.

#### 2.4.2 Quan i com va sorgir aquesta 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 pel veïns. El Pla d'Usos creat el 1994 va abordar la primera problemàtica endurant la normativa per concedir llicències vinculades a la restauració i l'oci amb l'aprovació dels veïns i veïnes, mentre que 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 mitjançant la creació de 28 superilles en les quals el trànsit interior estaria limitat als veïns i a la càrrega i descàrrega (mitjançant pilones retràctils). El Pla també contempla la regulació de la velocitat dels vehicles, l'ampliació del carril bici i l'augment d'aparcaments públics.

Un dels objectius estratègics del Pla d'Actuació del Districte de Gràcia 2004-2007 era el de "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 establia la necessitat de determinar grans vies de circulació que facilitessin el trànsit rodat per alliberar grans zones per la circulació a peu així com per racionalitzar i pacificar la circulació de vehicles rodats.

Aquesta mateixa línia és la que es va seguir durant el següent mandat, tal i com estableix el Programa d'Actuació Municipal de l'Ajuntament de Barcelona 2008-2011, el qual recull a l'apartat

del Districte de Gràcia que una de les línies estratègiques d'aquest és “continuar treballant per l'espai públic per tal que els carrers i places dels barris siguin espais de convivència”. Tot i que no s'utilitza el terme específic de superilles, l'objectiu 5 sobre mobilitat, el 6 sobre urbanisme, el 7 sobre espai públic i el 9 sobre mobilitat, contempnen la necessitat de pacificar el trànsit i construir una Gràcia per als veïns i veïnes, amb espais més aptes per a la vida col·lectiva.

### 2.4.3 Principals característiques de la política

El Pla de Mobilitat del Districte de Gràcia estableix els següents 10 objectius:

- Reduir l'espai destinat al trànsit de vehicles per aconseguir el màxim nombre de carrers per a vianants i optimitzar la xarxa
- Incrementar la superfície d'espai públic destinat a vianants
- Disminuir el nombre de vehicles que ocupen l'espai públic
- Reduir l'impacte de les motos en l'espai públic
- Millorar la càrrega i descàrrega
- Garantir espais verds més propers al ciutadà
- Enfortir el transport públic
- Fomentar l'ús de la bicicleta
- Qualificar els camins cívics
- Desenvolupar el Pacte de sensibilitat cap a la mobilitat i l'espai públic

En el Pla es proposa crear fins a 28 superilles en el districte de Gràcia. El concepte de superilla que proposa el Pla vol donar lloc a una nova xarxa viària composta per una xarxa de distribució que reculli tots els vehicles de pas (amb origen i destí extern i intern al districte) i un seguit de carrers interiors on hi 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 altres usos.

La càrrega i descarrega a l'interior de les superilles és permesa i regulada en horari escolar. Al voltant de les superilles, en les vies principals, es proposa la creació de nous aparcaments subterranis.

El Pla també pretén la millora del transport públic. Es preveu, en aquest sentit, que la construcció de la línia 9 de metro, l'ampliació de la línia 5 i els FGC permetran millorar significativament el temps d'arribada amb els anomenats “punts d'interconnexió modal”, com La Sagrera. A més a més, a nivell intern, 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 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 a visitants de tota la ciutat.

El Pla preveu que l'eliminació del tràfic de pas interior contribuirà, també, a l'extensió i el 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'olor, de color i de so, a partir de la incorporació de vegetació en terrasses, balcons i mitjaneres, definint una imatge urbana per a cada estació de l'any i incrementant la biodiversitat de l'entorn.

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

L'**estudi** ha estat elaborat per BCNecologia i comprèn aspectes com l'anàlisi dels fluxes de vehicle privat, les zones de càrrega i descàrrega, els aparcaments en superfície, els desplaçaments en bicicleta i transport públic, l'espai públic destinat a vianants (calçada, voreres i espais d'estança), accessibilitat per a persones amb mobilitat reduïda, i les activitats en l'espai públic.

El **procés participatiu**, articulat a través del Consell de Mobilitat, el Consell d'Urbanisme, el Consell de Medi Ambient i reunions amb representants de Consells Sectorials de Participació Ciutadana del Districte, ha permès definir prioritats del pla. S'ha desenvolupat un procés participatiu per dissenyar la primera gran actuació derivada del Pla de Mobilitat, la creació d'una superilla en el cor de la vil·la de Gràcia, procés que ha permès definir conjuntament amb veïns i entitats les possibles solucions detallades de totes les necessitats dels diferents grups d'usuaris i col·lectius (veïns, comerciants, associacions, infants, persones grans, ciclistes, propietaris de garatges, motoristes, etc.).

Els **programes de simulació** han estat àmpliament utilitzats en l'elaboració i implementació de les superilles. Aquests permeten estudiar i analitzar l'entorn que ens envolta des d'una metodologia científica. Per a BCNecologia, els simuladors són instruments eficaços en els processos de presa de decisions ja que aquests permeten "respondre a qüestions sobre la realitat que no serien accessibles mitjançant l'experimentació directa, i la seva utilitat per conèixer o predir està condicionada per la selecció dels factors rellevants al problema i per l'adequada descripció de les relacions funcionals".

#### 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 reorganitzat la càrrega i descàrrega; el transport públic ha augmentat la seva 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'ha duplicat, canviant la relació entre espai edificat, espais verds i d'estada, i alleujant 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 principal de les quals ha estat liderada pels propietaris de comerços ja que aquests 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, alhora que se’n va crear una altra “Gràcia per a les persones” favorable al projecte i que comptava amb membres de l’Associació de Veïns i Veïnes de la Vila de Gràcia i de les AMPAs dels centres educatius del Districte. A dia d’avui, dues de les tres pilones de la Vila de Gràcia estan pendents de ser eliminades, decisió avalada per un estudi del departament de Mobilitat de l’Ajuntament de Barcelona.



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

Ens 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). Ara, en aquest tercer capítol, entrem en el moll de l'ós, en la part analítica i interpretativa de l'informe. El nostre objectiu és aprendre sobre 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 16 entrevistes realitzades als protagonistes dels casos d'estudi (veure annex metodològic) per tal de dotar de contingut *pràctic* a 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 la seva incorporació.

#### 3.1 El què de la innovació

En aquest apartat ens interessa, d'entrada, 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. Ens cal, per tant, abans de res, 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 transformació de l'entorn i amb voluntat de sostenir-se en el temps**.

Tanmateix, també subratllàvem que la innovació, en tant que generació de nou coneixement, no es podia confondre amb informació. El nou coneixement pot requerir nova informació, 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 de 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. 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 perquè 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 propis 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, des de la pròpia administració es 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. Una nova cultura territorial 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 un nou coneixement (que es concreta en un instrument: els Catàlegs del 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 imprimarien 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 requeriria d'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. La innovació, ens suggereixen les persones entrevistades, comença amb un canvi de plantejament (amb una novetat substantiva), però, per fer-se efectiva, necessita de camins per l'acció (novetat operativa).

A continuació, aprofundint en l'explotació del treball de camp, desgranem aquestes dues característiques que definarien 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 a 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 trànsit 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 el *saber superat*, el punt de partida sobre el qual construir una política innovadora.

En paraules d'un dels nostres entrevistats, "el propi 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 Paisatges, però a Catalunya es materialitza en la Llei del Paisatge i en l'impuls d'un instrument concret, els Catàlegs del Paisatge. Podem afirmar, per tant, que Catalunya és, en aquest terreny,

clarament pionera i innovadora, propiciant la primera experiència europea que trasllada l'esperit del Conveni a una política pública específica.

- D'altra banda, doncs, la política del paisatge és una experiència innovadora perquè és capaç de traduir la nova filosofia en un instrument concret de planejament urbanístic. No hi ha innovació, subratllen els nostres entrevistats, 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, de manera integral i participativa, és capaç de generar els anomenats Catàlegs del Paisatge 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 rau en que, per primera vegada, l'administració pública demana opinió i recull informació proporcionada per la gent en matèria de paisatge i territori." Les 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 allò objectiu 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, ell mateix, en un espai de trobada i de complexitat. No és ni públic ni privat, sinó que, sota el paraigua 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 propis entrevistats, hi ha una estreta relació entre la innovació conceptual i la innovació 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. En altres paraules, la innovació substantiva es basa en convertir allò unidimensional (un paisatge singular) en multidimensional (un paisatge emocional, cultural, social, històric, etc.); mentre que la innovació operativa consisteix en 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 vella cultura del territori) i a la capacitat per generar un nou coneixement (la nova cultura del territori). En la producció d'aquest nou coneixement són clau, també, la innovació substantiva i l'operativa. La primera té a veure amb una visió més complexa i polièdrica del territori, mentre la segona es refereix a formes transversals, integrals i participatives d'abordar els problemes urbans. Uns plantejaments que, 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. La Llei de Barris 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'ha valorat tant la seva capacitat de diagnòstic com de proposta, i ningú 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 seva forma de traslladar 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 nou plantejament i una nova pràctica on rau la vertadera capacitat d'innovació.

De fet, quan demanem als nostres entrevistats que identifiquin els trets innovadors de la Llei acostumen a fer esment de les novetats operatives, donant per conegut el canvi conceptual que efectivament hi ha al darrera de la política. Així, en paraules d'una de les persones entrevistades, la Llei de Barris és “disruptiva respecte les pràctiques administratives tradicionals en almenys 5 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 l'ús del pluralisme i de la diversitat en espais reflexius d'hibridació.

En realitat, però, al darrere de cada innovació instrumental hi podem trobar, més implícitament 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 nova filosofia 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 desfavorits en un determinat entorn urbà agreuja la

seva 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 a la transformació d'àrees urbanes desfavorides 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 en tant que projectes de barri. L'escala de la intervenció és, per tant, un dels ingredients que permeten identificar la innovació de la política. Citant a 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, tanmateix, 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 pròpia 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 propi 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 des de baix (*bottom – up*) sinó que, a més, es fa comptant amb la mirada de diferents administracions, de diversos departaments o àrees sectorials i de diferents grups socials o ciutadans. La integralitat, la transversalitat i la participació no són, en aquest cas, simples termes retòrics sinó l'esquelet sobre el qual s'articula la política pública.

Finalment, per 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 propi Parlament i amb un lideratge

polític potent. Aquesta visibilització i prioritització de la política no la trobem, per exemple, en el cas dels Catàlegs del 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 rau, com en el cas del paisatge, en un nou plantejament i en una nova metodologia. 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 per aquests equipaments anomenats Centres Cívics. Podríem pensar, per tant, que la intensitat de la innovació és baixa, doncs 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. Un model propi que, per altra banda, s'ha anat consolidant durant més de 20 anys i que ha estat reconegut i analitzat com a referent per una associació espanyola de ciutats amb equipaments de proximitat:

“Els estudis elaborats des de l'associació Kaleidos confirmen la innovació del model gironí, i les seves peculiaritats respecte 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 cita anterior, els Centres Cívics s'han planejat tradicionalment com equipaments socioculturals que funcionen, per una banda, com a contenidors d'activitats i, per altra banda, com un conjunt d'espais que es 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 espais claus 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 ells 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 a 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. “El dia que ens haguem de definir – comenta un dels seus responsables- 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 *nova filosofia*, a una nova forma 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. Arrel 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 un 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 de *nous mètodes*. Els Centres Cívics de Girona són, en aquest sentit, molt innovadors. Han desenvolupat noves maneres 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 inèdit 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, doncs s'aprofita de la diversitat i de la creativitat d'un conjunt molt plural d'actors. 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 el fet 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; projectes que plantegen nous interrogants i que volen fomentar noves iniciatives.

“L'objectiu –tal com ho explica una de les persones entrevistades- 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 propi 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 en tant que 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 nou coneixement 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; un model on els Centres Cívics no són un simple contenidor d'activitats sinó un espai que genera relacions i n'aprofita el seu potencial en termes de cohesió social. Els Centres Cívics no són en ells mateixos una gran innovació, però sí ho és el fet de convertir-los en un instrument molt potent pel treball comunitari i per 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 seva implementació –el regidor del Districte- no posa l'èmfasi en cap aspecte substantiu del Pla sinó més aviat en la seva capacitat per a 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 a qüestions de mobilitat sinó que cal una visió més general i integral que es plantegi “un procés de pacificació del barri”. Amb d'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 és només innovadora en termes urbanístics, sinó també socials. No es tracta només de com ens movem, sinó de com usem l'espai. Expressant-ho en el 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 anterior, aquesta innovació és simultàniament substantiva i operativa:

- Substantivament, com ja hem subratllat, el projecte de les superilles expressa una *nova filosofia*, una aproximació innovadora que supera la idea de l'espai de transport per reivindicar la noció 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 assumpte multidimensional.
- Aquest gir conceptual, per ser efectiu, ha d'anar acompanyat de noves formes o, usant la nostra terminologia, *nous mètodes* de fer operativa la política. En el cas de les superilles aquest és un aspecte sobre el qual es posa molt l'èmfasi i que es defineix com “la generació d'un escenari de nova governança”. Des del propi districte s'insisteix en com van 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 aquella definició d'innovació en tant que procés reflexiu i plural de generació de nou coneixement.

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 noves formes (operatives) de gestionar-les. Les formes, de fet, 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 aquella 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 nou coneixement

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 nou coneixement**.

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: començar de 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 nou punt de partida es pot sintetitzar amb certa precisió com el pas del saber superat a la necessitat d'un nou coneixement:

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

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

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

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

- De la conservació d'espais singulars als Catàlegs del 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 nova filosofia i un nou mètode.**

Per construir el pont de la innovació, finalment, hem vist que necessitàvem de 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 la innovació operativa**. Un excés de la primera pot conduir a 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, i sense aquest 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 estar frustrant les expectatives inicials.

## 3.2 El perquè de la innovació

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

En aquest sentit, en el primer capítol hem subratllat com 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 aquesta opera. **La necessitat d'innovació, en altres paraules, s'explica per l'aparició d'un entorn que desafia a les polítiques públiques amb problemes inèdits i creixentment complexos -allò que hem anomenat els *problemes maleïts***. Tot seguit, consegüentment, analitzarem les raons que, segons els nostres entrevistats, expliquen els diferents casos de polítiques innovadores i valorarem fins a quin punt aquesta innovació arranca 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, provindria de l'exterior i, de fet, ens vindria *imposada* per una directiva europea. Sense negar la seva influència, cal advertir que el seu impuls 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 el 2003 que el Govern incorpora aquest malestar territorial a la seva agenda i que es compromet a intentar donar-li una resposta. Catalunya disposa d'una enorme riquesa i diversitat paisatgística, però aquest era un actiu en risc real de desaparèixer. La creixent intensitat del conflicte territorial així ho mostrava, denunciant les agressions sobre el paisatge en tant que 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. Un problema, tanmateix, 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 a una realitat i no a una instrucció, neix d'una necessitat i no d'una moda.

De fet, de nou seguint les opinions expressades pels entrevistats, aquest perquè 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 ens aquelles que han impulsat alguna iniciativa –com per exemple 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; una política 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."

Aquesta realitat específica del cas català, a més a més, tal com ho expressen els nostres entrevistats, es converteix en el detonant d'una política innovadora en la mesura que compta amb unes 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 el catalanisme polític a determinades sensibilitats territorials.

Podem concloure, en definitiva, 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 *maleït* problema territorial a Catalunya. És cert que la referència a un concepte tant 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 són dificultats que 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 propi cas de Barcelona, ja es disposava de certa experiència amb polítiques de rehabilitació urbana. Aquestes polítiques, desplegades durant les dècades dels 70s i dels 80s, 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 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. Als anys noranta, 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 *maleït* problema. Un problema polièdric i multidimensional que només pot ser abordat des de la suma d'intervencions socials, urbanístiques o d'habitatge.

La innovació, en altres paraules, no és un caprici sinó que arranca del reconeixement d'un problema i del fracàs de les polítiques que fins aquell moment s'hi havia 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 tenen a veure 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 seus efectes sobre el mercat de l'habitatge. El resultat és que els mecanismes de redistribució inter i intra municipals deixin 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 dona per descomptada) sinó d'una redistribució territorial (que sí 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. L'experiència d'altres programes similars que

s'havien fet a Europa –per exemple, aquells que seguien les directrius URBAN- indicava, amb tota claredat pels promotors de la Llei de Barris, 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 *maleït* problema 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 jugar 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 ella a la qual es refereixen els nostres entrevistats. Una de les entrevistades, per exemple, explica com en el barri de Santa Eugènia (on es va ubicat 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 *maleït* problema 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 juguen un paper cabdal. Tal com ho resumeix un dels entrevistats:

“Darrera 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. En una realitat a la qual l'ajuntament no és capaç d'arribar-hi. Usant l'expressió d'un dels nostres entrevistats, “calia proximitat per aconseguir que els veïns es trobessin i es miessin, 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, corresponsabilitat, 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 pròpia realitat ha estat, doncs, l'origen dels Centres Cívics de Girona, tot i que –com comenten els diferents entrevistats- el seu impuls també ha comptat amb unes circumstàncies favorables. D'una banda, aquesta iniciativa s'ha impulsat des de 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 la construcció de projectes innovadors.

Finalment, ressenyar que en aquesta història de creació i consolidació dels Centres Cívics els propis protagonistes distingeixen dues etapes. Una primera, fins aproximadament el 2000, on es va realitzar la feina més *constructiva*. Des de Serveis Socials es 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*, on 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 pròpia morfologia 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 *maleït* problema 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 a les seves 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 en el 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 circulatori 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 en tant que, 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 la sinistralitat.”

Es repeteixen, en definitiva, aquelles explicacions que vinculen el perquè de la innovació amb una nova mirada sobre la realitat. Una mirada que n’assumeix la complexitat i que, consegüentment, requereix d’una reflexió plural per a intervenir-hi. Les polítiques esdevenen innovadores quan els ho exigeix la realitat i no només quan els seus 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 com 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 perquè extern i un perquè 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:

- i. 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 la 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 expliquen la innovadora Llei de Barris.
  - El problema de la fragmentació i l’exclusió social es troben en els orígens dels innovadors Centres Cívics de Girona.
  - El problema de l’ús i la convivència en l’espai públic donen pas a la iniciativa innovadora de les superilles.
- ii. 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-li 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:

- iii. 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, serien afavoridores de la innovació. Socialment, l'existència de consciència ciutadana i capacitat de pressió és, òbviament, una palanca per a la innovació.
- iv. D'altra banda, en tant 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 d'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 ens garanteixin l'aparició de la innovació 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 3 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 arrancar. N'identificàvem quatre:

- El motor superior, quan la innovació arranca d'instàncies governamentals superiors o del món acadèmic
- El motor lateral, quan la innovació arranca de l'aprenentatge entre iguals o similars
- El motor intern, quan la innovació arranca de la pròpia organització
- El motor inferior, quan la innovació arranca 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 en 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 propis entrevistats, no és el més propici per a la innovació. De fet, consideren que pel desplegament de 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 la política del paisatge, de manera que aquesta necessitava d'un entorn específic, d'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 públic – privat 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 la innovació. És també un espai on es produeixen tensions, però on aquestes 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, que accepta la inseguretats i la creativitat de projectes inexactes i, sobretot, que treballa des del pluralisme i la diversitat.

Aquest entorn *propici*, com ja hem anticipat, requereix de certs desencadenants de la innovació. Ens hi hem referit conceptualment com a motors i, efectivament, troben 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, doncs es tractaria de l'impuls propiciat des d'una instància governamental superior i amb capacitat de planificació. En una Catalunya tradicionalment europeista, 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 es portava molt de temps pensant sobre una nova política del paisatge. Aquesta reflexió, des de fora i madurada en el temps, és òbviament un factor clau per 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, doncs no existien experiències similars on emmirallar-se. Els entrevistats, però, ens han fet notar com “el propi 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, en tant que 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 un motor interior que ha estat molt subratllat 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 pròpies paraules d'un dels nostres entrevistats, “malgrat que les persones són molt importants, al darrera sempre hi ha equips. Ha estat la confluència de moltes persones –tècnics, acadèmics, polítics i també 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 fan cap esment a posicions *jeràrquiques* sinó a 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 hi 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 ho posa en dubte.”

Finalment, durant el treball de camp també s'ha afirmat que aquest lideratge, malgrat no ser heroic, sí 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 els paisatge com per constatar que allò intangible importa.”

- Aquest darrer aspecte, on vinculem innovació amb participació ciutadana, ens porta a subratllar la importància d'allò que havíem anomenat el motor inferior. Tots els entrevistats coincideixen en emfatitzar la importància de la participació ciutadana, ja que aquesta és en ella mateixa innovadora i generadora d'innovació. La participació i el fet d'involucrar a 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 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 com la pròpia Llei de Barris es converteix en una mena de micro entorn 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 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 pròpia la 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 obra 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 (Treball als barris, Salut als barris, convenis amb Habitatge i amb Participació Ciutadana) i intergovernamentals (protagonisme compartit amb els governs locals) és una mostra de com s'intenta generar un entorn propici per la innovació.

En definitiva, tant en aquest cas com en l'anterior, observem com, donat que la innovació no pot comptar de sobte amb un entorn administratiu adequat, l'estratègia escollida consisteix en crear *micro entorns* propicis en un *macro entorn* resistent a la innovació. D'aquesta manera, d'una banda, s'esperaria que la política trobés possibilitats d'innovació en el 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 en el llarg termini, podríem també esperar que el macro entorn s'anés, progressivament i lentament, impregnant de les característiques del micro entorn innovador.

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

Sigui com sigui, aquests entorns requereixen de 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 necessària per modificar rutines i introduir novetats. Aquest motor, d'entrada, es nodreix de les experiències impulsades des de la UE, com ara els programes URBAN i d'altres iniciatives similars. Aquest ha estat un marc que ha permès incorporar la transversalitat i la integralitat a les polítiques urbanes, però que també ha mostrat els límits d'unes iniciatives dissenyades des de la lògica *top-down*. Una de les persones entrevistades ho expressava amb tota claredat:

“Dels programes URBAN se n'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, l'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. La Llei de Barris és, en aquest sentit, una innovació catalana. Una innovació que, de totes maneres, tal com subratlla 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, en tot cas, se'ns presenta com un motor important però feble i sempre a punt de col·lapsar. 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”.

El lideratge, per altra banda, és clau per tirar endavant un projecte innovador. En aquest cas, a més, es dona la coincidència d'un lideratge polític de primer nivell (Maragall i Nadal) amb un lideratge tècnic-directiu 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, 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 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 23 anys”. De fet, l'arribada del President Pascual Maragall, i també 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 seu programa electoral es referissin a les 40 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 Pascual Maragall en la seva darrera etapa a l'oposició qui va pensar i madurar el projecte sense les pressions del dia a dia. 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, mai votés favorablement 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 als 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 d'elles impulsades pels propis veïns. Aquesta experiència és un potent motor per la innovació, tal com ens confirmava el propi Oriol Nel·lo al explicar com en el procés d'aprovació de la Llei es van estudiar a fons 3 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, doncs 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 *macro entorn* administratiu ha estat resistent a les lògiques més innovadores dels Centres Cívics, com per exemple la participació i la transversalitat. Tanmateix, també com en els exemples de l'Observatori i de la Llei de Barris, els propis Centres s'han convertit en un *micro entorn* propici per la innovació. És reconeix explícitament, per tant, 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'autoatribueixen és la de protegir el *micro entorn* innovador de les resistències del *macro entorn*. 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 preveiem 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. Partir del desconeixement i propiciar que es plantegin noves preguntes sembla clau. Per tal d'exemplificar-ho, un dels entrevistats ens explica com una de les preguntes que, en el moment actual de crisi, s'estan plantejant 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, que es treballi en xarxa i que 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 un espai descentralitzat de trobada entre múltiples actors. Sense aquest espai –aquest entorn- 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. 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 a dos 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. Cal, però, com ja hem esmentat en diverses ocasions, 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, en tot cas, 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, en tant que 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 UE 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 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 tant 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 les seves aportacions han estat més aviat escasses. Això no significa que la capacitat de reflexió no hagi tingut un paper destacat, sinó que aquesta reflexió no s'ha produït des de la distància acadèmica sinó des de la proximitat de l'equip tècnic del propi ajuntament.

També, 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, ha donat continuïtat al model i al lideratge de l'Amadeu Mora, com a personificació del projecte.

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

L'associació de municipis Kaleidos-Red ha jugat 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 ha propiciat la seva conceptualització.

- En el marc de la pròpia organització municipal, els entrevistats destaquen la importància que per la innovació han tingut els equips tècnics. La seva composició plural (amb professionals provinents de diferents disciplines), la seva reduïda dimensió (unes 7 persones), la continuïtat del treball conjunt (alguns equips porten més de 10 anys treballant plegats) i l'estructura poc jeràrquica de funcionament, han generat dinàmiques propícies per la creativitat i la innovació. A més, els directors i les directores dels Centres han jugat un paper clau, actuant 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 l'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, efectivament, 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 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 seves 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 una àmplia diversitat de persones, entitats i associacions. És la pròpia societat civil qui 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 a 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 a 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 masses referències a 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 *macro entorn* no només no és percebut com una dificultat sinó que, 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 *micro entorn* 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 que signen 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, a l'hora, 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 jugat un paper significatiu en el desplegament de la política. A més 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 de, finalment, 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 que 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 als anys 60, 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 dels anys 90 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 es creu 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, qui impulsa políticament el projecte és el Districte de Gràcia, trobant-se inicialment 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 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. Les persones, com hem constatat en els exemples anteriors, són crucials per la innovació. En el cas de les superilles, qui personifica el projecte és Salvador Rueda i el seu equip tècnic. 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 fet esment de les associacions de veïns i de com les seves reivindicacions històriques han estat molt presents en el disseny del projecte. El barri de Gràcia es caracteritza per la seva vitalitat, la seva diversitat i la seva riquesa; de manera que aquest és un enorme potencial per la creativitat i la innovació. Un exemple del clar protagonisme del teixit associatiu en la conformació d'aquest projecte és la demanda de vianantització 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 més exitosa, com la que ha produït un canvi d'activitats més significatiu.

### 3.3.5 Generar micro entorns i usar tots els motors

En la part conceptual de l'informe, havíem identificat dos factors claus a l'hora de posar en marxa projectes innovadors: els *entorns innovadors* i els *motors de la innovació*. Els primers serien contextos més o menys favorables a la innovació, mentre els segons serien les palanques que l'activarien. 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:

- i. En primer lloc, els entorns administratius on operen les polítiques públiques no són propicis a la innovació, doncs la seva cultura organitzativa té moltes dificultats a l'hora d'acceptar la ignorància (s'espera d'ella certes, 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 macro entorn 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 micro entorns capacitats per, des de cultures i dinàmiques administratives diferents, propiciar la innovació.** L'Observatori, la Llei de Barris i els Centres Cívics se'ns apareixen com *micro entorns* 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 *macro entorn*, la innovació es desenvolupa des de *micro entorns*.

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

- D'una banda, l'especificitat del micro entorn ha de ser acceptada i defensada, ja que la seva ubicació en un macro entorn 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 *micro entorns* 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 *micro entorns* 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 *micro entorns* innovadors incideix en els *macro entorns* administratius, propiciant que aquests, progressivament, poguessin anar transformant la seva cultura organitzativa.

Aquesta és una hipòtesis que ens permetria pensar en projectes de modernització administrativa, però que, en tot cas, no hem pogut constatar en els nostres estudis de cas. Probablement l'*illa* de la innovació encara és massa petita i massa conjuntural com per afectar les corrents de l'immens *oceà*. Això no implica, però, que la proliferació de micro experiències innovadores no pugui, en el llarg termini, ajudar a transformar la cultura organitzativa del macro entorn organitzatiu.

- ii. En segon lloc, la identificació teòrica dels 4 motors de la innovació sembla reflectir-se en el discurs que realitzen les persones entrevistades en relació a les seves experiències. Semblaria, en tot cas, que la innovació és una tasca prou difícil com per necessitar dels 4 motors funcionant a ple rendiment. La innovació, en altres termes, 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.

Cada motor, per altra banda, 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 pròpia pràctica innovadora.
- El motor intern proporciona les **condicions** mínimes per tal que la innovació tingui un terreny ferm sobre el que 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 els seus 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, doncs ens interessa conèixer la capacitat de la innovació per a 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 ella 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'*statuts quo* i amb un conjunt de resistències que en dificulten el seu 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 del seu enriquiment, però també una font de conflictes i dificultats. Calia introduir una nova cultura paisatgística tant en el si de l'administració com en la pròpia societat, i aquesta no és una tasca 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 seves 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 pròpia 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 propis agents del territori (que no estan habituats a mostrar autoestima pels 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 al govern de malbaratar recursos públics i d'interessar-se per temes tant 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 pròpia participació ciutadana, que sovint és vista amb desconfiança per aquells que entenen l'administració com un conjunt de departaments marcats per els seus límits disciplinars i caracteritzats pels seus coneixements tecnocràtics. En definitiva, una política que obliga a mirar des de diferents perspectives (disciplinars i ciutadanes) que és objecte encara de moltes resistències per part de la pròpia 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 a 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 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 wikipèdia, un projecte de turisme rural, etc.

En canvi, es fa molt més complicat respondre a la pregunta sobre si efectivament hi ha hagut una millora en els paisatges 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 a aquests resultats, tot i reconèixer que en el curt termini encara no són apreciables. Consideren que s'ha treballat adequadament i que s'obtidran els resultats esperats, però que això només ho notarem en el mig o llarg termini.

En aquest sentit, apareix una idea especialment interessant: la innovació –almenys en el cas de la política del paisatge– genera impactes efectius, però ho fa 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 seva sostenibilitat. La innovació no és epidèmica sinó que afecta al 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, de la seva consolidació legal. Si els Catàlegs no aconsegueixen ser vinculants en les seves consideracions, llavors difícilment podem ser massa optimistes respecte les seves expectatives. Ara per ara, són documents vàlids en ells 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 depèn de la seva capacitat d'adaptació a circumstàncies canviants. En aquesta direcció, alguns dels entrevistats apunten la necessitat de reventar-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 ella mateixa sinó usar aquesta capacitat innovadora per a millorar la qualitat de vida i la cohesió social en determinats barris desfavorits. Els seus resultats, per tant, malgrat les dificultats que això comporta, 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 que ha comptat la Llei de Barris. En canvi, les resistències, que existeixen, 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 tant 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 se li 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 seus objectius i els seus plantejaments. Quant els ajuntaments no es creuen 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, una intensa font de dificultats la trobem en una cultura i una pràctica administrativa molt resistent al treball transversal. L'administració està molt acostumada a treballar sectorialment i no està massa disposada a dedicar el temps i els esforços que reclama la transversalitat. La composició tripartita 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 ha estat una de les principals resistència per 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. Un motor 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 la mentalitat ni la preparació 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 es destaca el fet d'haver aconseguit un ampli consens entorn de la nova filosofia de la intervenció en els barris desfavorits. Una filosofia que 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 pròpia Llei de Barris aposta per l'avaluació dels seus impactes, però tècnicament és difícil arribar a conclusions en el curt termini. En tot cas, en termes objectius podem destacar la important dotació econòmica amb que 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 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 com 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 les seves marques pel 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 altre havia de finalitzar. Se'ns indica, per tant, que la política perdurará, encara que sigui sense la seva presència material. Allò que resta és l'enfocament i el *know how*, mentre que el finançament i l'estructura és lògic que acabi 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 sol·licitant que no s'aturi el seu 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 perdurará 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

Els Centres Cívics de Girona, en tant que experiència innovadora i pionera, ha hagut de salvar dificultats i resistències de molts tipus. Tanmateix, disposa d'una dilatada experiència que no només ens fa ser optimistes respecte la seva sostenibilitat sinó, també, sobre l'efectivitat dels resultats aconseguits. A continuació, com 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 resistències estructurals. Aquesta distinció també apareix de manera implícita quan ens referim als Centres Cívics de Girona, de manera que la usarem per a organitzar les diverses manifestacions que hem recollit en les nostres entrevistes.

En primer lloc, les resistències culturals –que, recordem-ho, tenen a veure amb les dificultats per a comprendre el contingut *nou i sorprenent* d'una política innovadora– es detecten sobretot en les dificultats per aconseguir que el model específic d'equipaments de proximitat que propicien la

cohesió social a través de l'enfortiment de les relacions comunitàries sigui entès i reconegut, tant per l'organització municipal com pels veïns i les entitats que els representen. Aquestes incomprendiments 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.”

Aquesta manca de comprensió, com ja hem comentat, 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, en conseqüència, 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 propis 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 i 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 que 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 – amb paciència i lentitud- ha anat desenvolupant-se i consolidant-se com un 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 s'han dissenyat i s'han posat en marxa des d'aquests equipaments. Un dels entrevistats, amb cert entusiasme, destacava 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 com 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, amb d'altres termes, enforteixen la societat civil i atorguen poder a la ciutadania que en forma part. Es tracta d'un *empoderament* tant individual com col·lectiu. Es tracta, usant l'expressió d'un dels nostres entrevistats, de 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 i, consegüentment, sense ells això no es produiria i ens trobaríem amb una societat més pobre, 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 la seva sostenibilitat està prou garantida. 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 següent cita, 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 tindrien garantit el seu futur. Els ciutadans els hi atorguen la vida i el potencial innovador que requereixen, però també els blinden davant els 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 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 en tant que 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, doncs 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 el ja referit problema de la visualització i el reconeixement. No s'han socialitzat prou els aprenentatges realitzats, i això incorpora certa vulnerabilitat. D'altra banda, la sostenibilitat del model, sobretot en el llarg termini, depèn de l'existència d'una cultura organitzativa que ho permeti. Aquí rauen moltes 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. Aquesta innovació, a més a més, s'ha aplicat sobre una realitat afectada per un intens conflicte al voltant de l'ús de l'espai públic. Aquest conflicte, òbviament, 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 resistències 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 aquesta direcció, la majoria dels entrevistats coincideixen en assenyalar als 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 tant significatius com els dels comerciants. Un dels eixos de conflicte clau ha estat la gestió del soroll (inicialment el soroll associat a la circulació de vehicles i el so dels clàxons, i recentment el soroll de les activitats (restaurants, bars...) i els seus usuaris i, més en general, el de les persones al carrer. Tampoc es va poder evitar la resistència dels sectors més radicals del barri, que veien el projecte l'amenaça de la gentrificació. Els avantatges de les superilles, certament, són difusos i es notaran a mig 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 alguns dels entrevistats els polítics han estat sovint massa porucs i han tinguts 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 d'altres, la principal resistència ha estat en la pròpia estructura administrativa, atrapada en lluites internes i sense capacitat per a coordinar les seves diverses intervencions en el territori.

- *Resultats.* Malgrat els conflictes i les resistències apuntades en els paràgrafs anteriors, la majoria dels entrevistats coincideixen en 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 diferencia entre aquells resultats més tangibles i aquells altres més intangibles. Els primers tenen a veure 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 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 i quan "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 semblaria haver cedit a les demandes dels comerciants, els quals sostenen que les pilones s'espantllen 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 en la seva globalitat. Que la ciutadania entengui i es cregui la política és la millor garantia per la seva continuïtat.

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

La innovació no és un objectiu en ella mateixa, sinó que ha d'aconseguir resultats que transformin la realitat sobre la qual una política pública vol incidir: 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 depèn de que aparegui ella mateixa sinó d'allò que sigui capaç de produir. Aquesta voluntat de transformació, tanmateix, afecta als 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 aconseguirà resultats efectivament transformadors de la realitat.

A la llum dels nostres casos d'estudi, proposem una síntesi on identifiquem les principals resistències, els resultats esperats i les condicions de sostenibilitat de la innovació:

#### i. Tres tipus de resistències: culturals, estructurals i d'interessos

*Resistències culturals.* La primera dificultat rau en propiciar un canvi en la perspectiva, en la lògica, en la comprensió d'allò que és un problema que requereix una solució de política pública innovadora. La innovació reclama, com havíem vist anteriorment, una nova filosofia. I això genera resistències, doncs obliga a modificar hàbits mentals 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

l'enfortiment comunitari?) 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 fort avantatge, la Llei de Barris no va topat amb tantes resistències culturals, doncs 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 nova filosofia amb noves metodologies. 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, degut a les inèrcies administratives, tenen una enorme potència. Per superar-les, hem vist com es generaven micro entorns i com 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 pròpia administració, la dificultat de treballar amb d'altres institucions o la dificultat de col·laborar amb la pròpia societat civil.

*Resistències des dels interessos.* En tercer lloc, tot i que probablement en un pla conceptual diferent, trobem aquelles resistències que apareixen a partir de la defensa que cada actor fa del seu *status quo*. La innovació, per ser tal, ha de ser *trencadora*, i això suposa alterar les condicions de partida i els interessos associats a aquesta situació. La innovació, en altres paraules, opera en un territori de conflicte i d'aquest sorgeixen les resistències. Unes resistències que, per desactivar-se, reclamen noves formes de governança que propiciïn la negociació i el pacte.

No ens hem referit directament a aquestes resistències fins 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 troben el seu origen, s'expliquen en relació al 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 en el curt termini, dubtes en el llarg termini

Èxits en el 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 anat consolidant el canvi de filosofia. Les polítiques innovadores tenen dificultats de comprensió en els seus orígens, mentre que semblaria que han anat generant cert consens i comprensió a mesura que s'han anat desenvolupant. No obstant això, tot i que sigui molt difícil evidenciar resultats en el curt termini, sembla important que se subratllin els senyals que puguin existir indicant que la innovació es troba en el bon camí.

Dubtes en el llarg termini. De totes maneres, els èxits en el curt termini són percebuts com excessivament intangibles (entendre la importància del paisatge, per exemple) o com excessivament conjunturals (l'aprovació del Catàleg, per exemple). En canvi, no queda clar fins a



quin punt es produeix aquella 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 20 anys que perdura, permet als entrevistats ser més contundents a l'hora d'afirmar que l'èxit dels Centres Cívics no rau únicament en el seu funcionament innovador sinó, sobretot, en la seva capacitat per afavorir la cohesió social. Aquesta afirmació és més difícil de trobar en relació als altres tres casos, amb un recorregut temporal molt menor.

### **iii. Les condicions per 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 termes 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 de la seva posada en marxa. La innovació ha de ser com una pluja fina que impregna l'organització, evitant 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 de 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 que està en les persones i en les seves formes d'entendre i fer les polítiques públiques. Tanmateix, la innovació requereix del compromís i la complicitat d'actors molts diversos i cal tenir "paciència en la construcció d'aquestes adhesions".

La innovació, en definitiva, s'ha de coure a foc lent i, per tant, considerem que junt amb els entorns i els motors als quals ja ens hem referit, necessita d'unes condicions per a la seva sostenibilitat. 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, ... per innovar.



## 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 farem cap aportació 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 político-administrativa 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 nostres conclusions, sinó oferir un esquema útil per aquelles persones interessades en afavorir la innovació en les administracions públiques.

### 4.1 La innovació: un gir conceptual que requereix d'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 mecanisme 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 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 en el món real. No és ni una moda ni una imposició, sinó que respon a una necessitat. 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 de fet no contradiuen els nostres arguments conceptuals. Només els fan aterrar i els fan més comprensibles.

En el debat teòric, encertadament, situàvem 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 intentat recollir 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	Fracàs d'una política de

	<b>Necessitats</b>	<b>Fracassos</b>
	marginalitat urbana i els conflictes que això comporta	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 en tant que vianants

- En segon lloc, a l'hora de definir un concepte tant emprat i polisèmic com el d'innovació hem fet esment a tres idees: el **saber superat**, el **procés reflexiu** que serveix per a 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, noves respostes. 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 **nova filosofia** i un **nou mètode**.

Aquesta aproximació, com hem dit, 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 nova estratègia per implementar les solucions (forma). I, simultàniament, 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, simultàniament, substantiva i instrumental**. És una lliçó de la que 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 intangibles que expliquen la qualitat de vida de les persones	Els Catàlegs del Paisatge
<b>Barris</b>	En els barris les persones i les pedres interactuen, de manera que cal evitar aquesta distinció a l'hora d'incidir en la seva rehabilitació	La Llei de Barris
<b>Centres Cívics</b>	L'individualisme està aïllant a les persones i destruint els vincles que propicien la cohesió social	Els Centres Cívics
<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, ja a la introducció de l'informe hem manifestat el nostre especial interès en el com de la innovació i, en aquesta direcció, conceptualment, hem distingit entre 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 casos d'estudi. Però, tanmateix, la pràctica també ha servit per enriquir els plantejaments inicials.

D'una banda, hem pogut distingir entre el **macro entorn** de l'administració i el **micro entorn** de les polítiques innovadores, així com plantejar-nos la importància de la relació entre ambdós. En els diferents casos estudiats hem vist com la innovació sembla reclamar la fugida del macro entorn administratiu i la creació d'un nou micro entorn on es propiciï una cultura que valori la ignorància, la creativitat i el creuament d'idees i perspectives. Sense aquestes illes *alliberades*, l'oceà de la *seguretat administrativa* es converteix en una barrera insalvable per a la innovació. El promotors de la innovació, en conseqüència, són responsables de generar aquests micro entorns, de defensar-los de les intromissions del macro entorn i, almenys teòricament, en el llarg termini, de traslladar elements de la seva micro cultura organitzativa a la macro cultura 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 constata, també, que sense lideratge no hi ha innovació.

D'altra banda, en relació als 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:

	<b>Macro entorn administratiu</b>	<b>Micro entorn innovador</b>
<b>Paisatge</b>		L'Observatori del Paisatge, un entorn propici a la innovació i un espai d'hibridació
<b>Barris</b>	En general, en tots els casos es considera que l'entorn administratiu és garantista i, per tant, poc procliu a	La pròpia Llei de Barris, que promou accions i compromisos que van en la direcció de la innovació
<b>Centres</b>	l'administració	El propi centre cívic, un illot de

	Macro entorn administratiu	Micro entorn innovador
<b>Cívics</b>		creativitat i un espai de trobada que afavoreix la innovació
<b>Superilles</b>		No es disposa d'un micro entorn específic

	Motor superior	Motor lateral	Motor interior	Motor inferior
<b>Paisatge</b>	UE i acadèmia	Poc present	El factor clau ha estat el lideratge i la seva capacitat d'arrossegar a l'organització	Participació ciutadana
<b>Barris</b>	UE i acadèmia	Poc present		Participació ciutadana i relacions amb els ajuntaments
<b>Centres C.</b>	UE i debat tècnic dins l'ajuntament	Xarxa de municipis amb equipaments de proximitat		Implicació ciutadana
<b>Superilles</b>	UE 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, en tant que modificadora del *status quo*, desperta resistència, especialment en organitzacions que han fet de la seguretat i l'estabilitat els pilars que la 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 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**, donat que la innovació no és un objectiu en ella mateixa sinó un medi 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 han estat triades) i, per tant, ofereixen una visió generalment positiva dels seus resultats. Tanmateix, durant el seu estudi 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 a transformar la realitat sobre la qual es vol incidir i, en aquest àmbit, tot i les mostres força

voluntaristes d'optimisme, els entrevistats mostren més dubtes i precaucions.

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 com tendeixen a presentar-se les innovacions. Aquestes tímides intuïcions inicials s'han vist confirmades en la part empírica del treball. De fet, ens ha sorgit una segona metàfora –la hídrica- que porta la nostra intuïció encara més lluny. Quan la innovació és com una pluja torrencial, la seva espectacularitat inicial es torna destructiva, doncs 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, permeten 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 és ambiciosa en els seus objectius, però això sembla que li exigeix ser modesta i pacient en les seves estratègies. 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 C.</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 com 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 el següent apartat esquematitzem algunes de les coses que hem après en un format destinat a ser útil per als responsables públics.

## 4.2 Guia per a la innovació

La innovació, com ja havíem anticipat, 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 *sigues innovadora*, com tampoc serveix instar-les a *ser espontànies*. La demanda d'espontaneïtat aboleix la pròpia espontaneïtat, mentre que un protocol per a la innovació sembla la millor manera d'inhibir-la.

No obstant, hi ha condicions que afavoreixen la innovació i que els responsables públics podrien usar per a 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, unes poques directrius genèriques. A la llum de la nostra recerca, en definitiva, hem identificat 6 directrius d'aquesta mena: les dues primeres són prèvies al propi 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
- Realitzar un manteniment constant dels 4 motors de la innovació
- Les columnes de la innovació: una nova filosofia i una nova metodologia
- Generar un micro espai per a la innovació
- Oferir resultats a curt termini (visibilitat)
- Disposar d'una estratègia a llarg termini (sostenibilitat)

## 1. OPORTUNITATS PER 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 adequat **diagnòstic de la realitat** i dels grans problemes que aquesta ens presenta
- una **aposta estratègica** per abordar alguns d'aquests problemes, aquells 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**, en lloc de penalitzar-los
- l'avaluació de les polítiques, enlloc de mostrar els èxits, **serveixi d'aprenentatge** 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 –en raó del seu pluralisme o de l'existència d'un procés de canvi– sigui capaç de **posar en dubte** tant les seves lectures sobre la realitat com les seves respostes davant la mateixa
- 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 4 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 de la **reflexió** necessari per generar un nou “pensament”, i aquesta és la principal funció del **motor superior**:

- 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 d'**inspiració**, i aquesta 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 pròpia 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 de 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 pròpia **societat civil** són les principals fons d'energia i creativitat, de manera que la innovació necessita de mecanismes de **relació intergovernamental** i de 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 de dos ingredients bàsics: una **nova filosofia** i una **nova metodologia**.

- 3.1. Un nova filosofia 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 nova filosofia. La innovació exigeix tant una nova manera de pensar com una **nova manera de fer**. 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 freqüents incomprendiments, doncs suposa la introducció d'una nova mirada i d'un nou vocabulari. Els projectes d'innovació, per tant, han d'acompanyar el seu doble gir conceptual i metodològic d'un **pla de comunicació** que permeti, amb la major claredat possible, argumentar les raons de la innovació i explicar els nous termes que s'utilitzen.

#### 4. MICRO ENTORNS PER LA INNOVACIÓ

Un cop definits els dos pilars de la innovació, la innovació requereix d'un espai propi per poder operar sense les limitacions de les cultures organitzatives dominants en les administracions públiques. Aquest espai –al qual hem anomenat **micro entorn 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 i/o tècnic)** que, activament, promoguin i defensin les peculiaritats d'aquest micro entorn
- 4.3. Ha de ser un **espai d'hibridació**, un espai que utilitzi les possibilitats de trobada i d'interacció entre actors diversos per estimular la creativitat i la innovació.

#### 5. VISIBILITZAR RESULTATS

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

- 5.1. Tangibles: la innovació ha de **materialitzar-se en eines legislatives i/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, en el 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**, generant un nou consens entorn el gir conceptual
  - Superar les resistències **estructurals**, generant un nou acord entorn el gir metodològic
  - Superar les resistències que, davant aquest doble gir, manifesten els diversos **actors**

## 6. ESTRATÈGIA PER A LA SOSTRENIBILITAT

La innovació no és un objectiu en ella 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 de venir 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 aquesta no és una avaluació senzilla. Ens calen, 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**, subratllant d'aquesta manera 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 els seus temps i dotar-nos de la paciència necessària per anar seguint el seu desenvolupament.

## Bibliografia

- Agranoff and M.McGuire, *Collaborative Public Management*. Washington,DC: Georgetown University Press, 2003.
- 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, no. 3.
- APSC, 2007. *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Canberra: APSC.
- Axelrod,R. & Cohen,M.D. 1999. *Harnessing complexity. Organizational implications of scientific frontier*. New 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. & Hart,P.Y., 1998. *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Briggs, Xavier de Souza (2008). [Democracy as Problem Solving](#). Cambridge, MA: MIT Press. ISBN 978-0-262-02641-3.
- Brugué, Q. 2002. "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes". *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 7. Octubre. Pp 9-38.
- Brugué,Q., 2009. "Una administración que habla es una administración que piensa" en AA.VV. *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. & Forester,J. (eds), 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

Fornós, C. 6 de gener de 2010. *Els promotors eòlics creuen que el Catàleg del Paisatge de les Terres de l'Ebre 'ataca' la implantació eòlica.* El Punt Avui. <http://www.elpuntavui.cat/noticia/article/-/4-divers/283848--els-promotors-eolics-creuen-que-el-catalog-del-paisatge-de-les-terres-de-lebre-ataca-la-implantacio-eolica-.html?tmpl=component&print=1&page=>

Fung, A. 2005. *Empowered participation. Reinventing Urban Democracy.* New Jersey: Princeton University Press.

Guia, J., Prats, L. & Comas, J. 2009. *Innovación como cambio institucional: una aproximación desde las teorías de la complejidad.* Universitat de Girona

Gutmann, A. & 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. & 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.

Kaleidos Red (ed). 2011. *Transversalidad en los Proyectos Locales. De la Teoría a la Práctica.* Gijón: Ediciones Trea.

Kaleidos.res. 2012. <http://www.kaleidosred.org/>

Kikert, W. Hans-Klijn, E., Koppenjan, W. *Managing complex networks: strategies for the public sector.* Londres: Sage, 1997.

Krohn, W. 2003. "Das Risiko des (Nicht)Wissen" en Bösch, S. I Schulz-Shaeffer (eds) *Wissensgesellschaft in der Wissensgesellschaft.* Wiesbaden, Westdeutscher, pp. 87-118.

L'Independent de Gràcia. 2012. *Gràcia modificarà les superilles traient dues de les tres pilones del nucli històric* <http://independent.cat/gracia/2012/07/13/gracia-modificara-les-superilles-traient-dues-de-les-tres-pilones-del-nucli-historic/>

Landry, C., 2000. *The creative city. A toolkit for urban innovators.* London: Earthscan.

lines to jobs shops", en Altshuler, A.; Behn, R. (editores), *Innovation in American*

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" a F. Longo i T. Ysa (eds.) *Els Escenaris de la Gestió*

Pública del Segle XXI. Barcelona: EAPC.

Moore, Mark; Sparrow, Malcolm; Spelman, William. 1997. "Innovation in Policing: From production line to jobs shops", A. Altsulher i R. Behn (eds.) *Innovation in American Government*. Washington DC.: The Brookings Institution Press.

Morgan, G. 1992. *Imaginization. The Art of Creative Management*. Londres: Sage.

Moulaert, F. Social innovation and community development: concepts, theories and challenges, F. Moulaert, E. Swyngedouw, F. Martinelli, S. González (eds.) [Can neighbourhoods save the city? Community Development and Social Innovation](#), London, Routledge, pp. 4-16, 2010.

Nacions Unides. 1992. Declaració de Rio sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament.

Nel-lo, O. 2011. "The five challenges of urban rehabilitation. The Catalan experience" *Urban Research & Practice*, vol.3 nov.2011, pp308-335.

Nel-lo, O. 2008. "Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de Barris de Catalunya" a DDAA *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"](#), a *Análise Social*, vol. XLV, 197, Lisboa, 4/2010 (pp. 685-715).

Nogué, J; Puigbert, L; Sala, P; Bretcha, G. (eds.) 2010. *Paisatge i participació ciutadana*. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya

O'Leary, R. & Blomgren, L. (eds) 2009. *The collaborative public manager. New Ideas for the Twenty-first century*. Washington, DC: Georgetown University Press.

O'Leary, R., Van Slyke, D. & 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, Stephen and Brown, Kerry (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Sage.

Osborne, D. i T. Gaebler, *La reinvençió del govern*, Barcelona, Paidós, 1994.

Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. New 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. Pp 5-50.

Ritter, H. & Webber, M., 1973. "Dilemmas in General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4, nº 2, pp. 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., Skelcher, Ch. *Working across boundaries: collaboration in public services*. Londres: Sage, 2002. Londres: Routledge.

Wagennar, H., 2007. "Governance, complexity and democratic participation", *The American Review of Public Administration*, nº 37, pp. 17-50.

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

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

Weber, E.P. & Khademian, A.P., 2008. "Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings", *Public Administration Review*. Volumen 68, issue 2, pp. 334-349.

Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. New 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 semi-estructurades 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: una primera part de l'entrevista pretenia respondre el què, el perquè i el com de la innovació d'aquella política; i una segona part s'orientava a avaluar la innovació d'aquesta política. Tot i que l'entrevista era semi-estructurada, sempre hem partit d'un mateix guió, estructurat en les següents preguntes:

1. Què és la innovació?
2. Per què la innovació és necessària?
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 administrativa?

Pel que fa a les persones entrevistades, hem intentat que aquestes provinguessin de diferents espais (administració, món acadèmic, 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 d'aquesta.

Enlloc de transcriure literalment les entrevistes, hem optat per resumir-ne els continguts d'acord amb una fitxa d'anàlisi estructurada en 4 blocs temàtics: 1) què és la innovació; 2) per què la innovació és necessària; 2) quins resultats genera la innovació; 3) per què la innovació es dóna en aquest cas; 4) quines dificultats es troben; 5) és sostenible la innovació administrativa? 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, recollir cites literals que han estat incorporades en aquest informe.

En el cas dels Catàlegs del 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: Ex-Secretari 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: Ex Assessor 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 S.L

En el cas dels Centres Cívics de Girona:

- Amadeu Mora: Cap de Secció de la Xarxa de Centres Cívics de Girona
- Oscar 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: Ex-regidor del Districte de Gràcia
- Francesc Magrinyà: Professor de la UPC