

# ELS MOTORS DE LA INNOVACIÓ A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

## DOCUMENT DE SÍNTESI

### Introducció

El terme innovació ha esdevingut una icona, convertint-se pràcticament en una condició necessària per l'èxit de qualsevol activitat. En aquest sentit, fa temps que es parla de la necessitat de la innovació *també* en l'administració pública, per tal de modernitzar-la en la direcció que reclama el context actual. El principal problema, però, rau en la dificultat d'articular mesures i intervencions concretes que fomentin la innovació de manera efectiva, en un context, el de l'administració pública, tradicionalment garantista i, per tant, poc procliu a la innovació.

L'objectiu d'aquesta recerca és explorar quins són els factors que contribueixen a la innovació en l'administració pública. Aspirem a identificar les condicions que afavoreixen aquesta innovació per tal de, en últim terme, oferir algunes pistes sobre com aconseguir-la.

La recerca es basa en l'estudi comparat de 4 casos d'innovació en diferents nivells de les administracions públiques catalanes, dos casos autonòmics (Catàlegs del Paisatge i Llei de Barris) i dos casos locals (Centres Cívics de Girona i Superilles de Gràcia). A més a més de la diversitat d'escales territorials, en la selecció d'aquests casos hem tingut en compte que plantegessin innovacions substantives respecte el tractament de problemes col·lectius, que gaudissin d'un cert reconeixement extern i que, a més a més, fossin experiències amb un recorregut suficient com per analitzar, amb prou perspectiva, la seva evolució.

En aquest document se sintetitza el punt de partida teòric d'aquesta recerca, els seus principals resultats i les lliçons que podem extreure'n.

### **Marc teòric: el què, el per què i el com de l'innovació administrativa**

Tot i que el principal propòsit d'aquesta recerca ha estat explorar les condicions que afavoreixen la innovació en l'administració pública, hem cregut necessari, abans, aclarir què podem entendre per innovació i per què considerem que aquesta és necessària. Ho expliquem resumidament a continuació.

#### *El per què de la innovació*

Respecte el *per què* de la innovació, partim de la premissa que la necessitat de la innovació es deriva de les profundes transformacions que està experimentant el context social, econòmic i polític en el que operen les administracions. Les administracions han d'innovar perquè el context en el que s'ubiquen s'està transformant de manera profunda i accelerada. Necessitem, però, precisar el significat d'una

afirmació tant genèrica, perquè l'administració pública, d'arrels weberianes, està construïda sobre uns pilars, els de la garantia, la seguretat, la uniformitat i la tecnocràcia, que dificulten molt la seva capacitat de canvi. Necessitem raons de pes per justificar la necessitat d'innovació en l'administració, i creiem que podem trobar-les en la següent línia argumental:

- 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

La literatura ha utilitzat la noció dels problemes maleïts per fer referència a aquells problemes col·lectius caracteritzats per la seva naturalesa multidimensional i complexa. Problemes com la crisi econòmica o el canvi climàtic en serien exemples paradigmàtics, però també ho serien molts altres problemes que quotidianament han de tractar les administracions a tots els nivells (la inclusió social de col·lectius en risc, la regeneració de barris, la seguretat ciutadana...). La idea que apunta la literatura, en aquest sentit, és que si bé aquest tipus de problemes sempre han existit, les transformacions estructurals a les que hem fet referència han provocat la seva proliferació.

Aquest tipus de problemes maleïts generen forts dèficits cognitius en el si d'una administració pública que, tradicionalment, ha pretès el monopoli del coneixement expert i que, a més a més, ha tendit a segmentar fortament els problemes. L'administració pública tradicional, per tant, no està ben equipada per tractar problemes que, per la seva naturalesa multidimensional i complexa, exigeixen la coordinació i la integració de moltes òptiques i disciplines. Si l'administració pública no respon de manera innovadora a aquest tipus de problemes, corre el risc de caure en la impotència i, de retruc, en la deslegitimació.

Com superar els dèficits cognitius que ens impedeixen superar amb èxit els problemes maleïts que ens ocupen? La clau està en reconèixer que el coneixement no està monopolitzat per uns pocs experts, sinó que més aviat apareix del creuament de sabers plurals i diversos. Els dèficits cognitius, en definitiva, ja no s'aborden només potenciant el muscle tecnocràtic de les organitzacions, sinó afavorint la racionalitat deliberativa.

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.

### *El què de la innovació*

La darrera afirmació ens situa en la reflexió sobre el *què* podem d'entendre per innovació en l'administració pública. En la discussió teòrica de la que parteix aquesta recerca hem identificat dues grans maneres d'entendre la innovació:

- En primer lloc, des d'una aproximació instrumental, podem definir 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 la reflexió sobre la innovació en l'administració pública, s'acostuma a posar l'accent en els aspectes instrumentals, més que no pas en els substantius, probablement pel propi biaix procedimentalista de les administracions públiques i per la tendència a imitar les estratègies d'innovació en el sector privat. En contrast amb aquesta perspectiva, la nostra recerca posa l'accent en una concepció substantiva de la innovació. Tres són els punts crítics de la concepció que proposem:

- i. En primer lloc, l'afirmació que **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. En definitiva, 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 problemes col·lectius.**

### *El com de la innovació*

Entrem així en la discussió nuclear en aquesta recerca, la relativa a aquells factors i condicions que afavoreixen la innovació en una administració pública que, a priori, es mostra molt resistent al canvi. Per aquesta discussió, ens sembla d'utilitat la distinció entre els entorns i els 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.

Pel que fa al primer aspecte, el dels **entorns**, i prenent en consideració la definició de la innovació de la qual parteix aquesta recerca, considerem que aquells entorns que més l'afavoreixen són que aquells que (i) reconeixen i utilitzen la ignorància com a font de coneixement i innovació; (ii) permeten treballar des de la inexactitud creativa i (iii) assumeixen la pluralitat de perspectives com a condició per la innovació.

Davant dels problemes maleïts, la gran dificultat amb la que topem no és només que no coneixem quina és la solució sinó que en realitat, no coneixem quin és el problema. Reconèixer aquesta ignorància des d'un bon principi ens situa en el bon camí cap a la innovació. Però, a més a més, necessitem entorns organitzatius que afavoreixin la inexactitud creativa, entorns no obsessionats per disposar de tots els detalls de la informació sinó que, més aviat, afavoreixin avançar malgrat la incomplitud dels sabers. Per últim, la innovació necessita que s'accepti 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, desafiadors de l'estatus quo i generadores d'innovació. 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.

Pel que fa als **motors** de la innovació, en aquesta recerca 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.

El *motor superior* fa referència al paper que poden jugar les institucions “superiors” o el món acadèmic i de la recerca en la promoció de la innovació en l’administració pública. No usem el terme “superior” en el sentit jeràrquic, sinó en un sentit espacial, posant de relleu com la distància respecte els problemes pot permetre adoptar una perspectiva més global sobre els mateixos. A més a més, aquesta posició permet a aquest tipus d’organitzacions incentivar i donar recolzament a la innovació protagonitzada per aquelles organitzacions que tracten directament els problemes. Pensem, per exemple, en la promoció de la innovació en el tractament dels problemes de l’aigua (entre molts altres) per part de la Unió Europea, o en el recolzament que certes institucions acadèmiques i de recerca han ofert als ajuntaments per impulsar innovacions en el camp de la participació ciutadana o la inclusió social, per posar només alguns exemples.

El *motor lateral*, en canvi, fa referència a la importància de l’aprenentatge entre iguals o similars. L’experiència més o menys reeixida dels altres pot actuar com un incentiu per l’adopció de certes innovacions en el si de la nostra pròpia organització, a l’hora que ens proporciona certes pautes sobre com fer-ho. Les xarxes d’intercanvi, les associacions governamentals, els bancs de bones pràctiques... però també altres tipus de relacions informals de coneixença o, senzillament, la casualitat, poden facilitar el contacte i el coneixement mutu entre organitzacions similars a partir de les quals construir dinàmiques d’innovació.

El *motor intern* parteix del potencial que existeix en el si de les pròpies organitzacions. Concretament, fer referència a aquest motor comporta reconèixer que en el si de les administracions públiques existeix un ampli capital de coneixement que sovint resta desaprofitat. Per tal d’extreure’n el màxim rendiment, és necessari que el model organitzatiu propiciï la generació col·lectiva de coneixement. Treballar en xarxa, transversalment, serà la principal font d’alimentació d’aquest motor intern. Però també és necessari que la innovació sigui promoguda i sostinguda per persones amb capacitat de lideratge dins de la pròpia organització, un lideratge que necessàriament ha de ser facilitador, i no pas controlador.

Per últim, el *motor inferior* permet destacar la importància de la participació social com a font de coneixement i de creativitat en les administracions públiques. 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 plural (espais híbrids).

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 d'altres organitzacions similars, etc.

A l'hora d'analitzar el com de la innovació, caldrà fixar-nos també en les principals fonts de resistència a aquesta innovació, i en tots aquells aspectes que en determinen la seva perdurabilitat o, pel contrari, el seu caràcter efímer. Això ho veurem més en detall en l'anàlisi de les experiències, que encetem a continuació.

### **El què, el per què i el com de la innovació a través de 4 experiències innovadores**

La discussió teòrica plantejada fins ara ha estat contrastada amb 4 casos d'innovació en les administracions públiques a Catalunya, 4 casos que han estat triats, com ja s'ha comentat, a partir 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 Centres Cívics de Girona i autonòmica en els casos dels Catàlegs del Paisatge i la Llei de Barris); per una altra banda, l'àmbit temàtic (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 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 *què*s, 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.

A continuació, descrivim breument les 4 experiències analitzades per després presentar les conclusions de l'anàlisi comparativa.

### *Els 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 fa poc inèdit com és la relació entre el paisatge i la qualitat de vida de les persones. Considerar el paisatge com a objecte d'intervenció pública ja és per si mateix una novetat. Però, a més a més, aquesta política parteix d'una conceptualització innovadora del paisatge, entès no només com quelcom que es contempla, sinó com quelcom que envolta a les persones i que, per tant, condiciona la seva qualitat de vida, fins i tot en àmbits urbans. 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".

La signatura d'aquest conveni a Florència a l'octubre de 2000, precisament, emmarca els orígens d'aquesta política innovadora a Catalunya. És aquest conveni, promogut pel Consell d'Europa, el que converteix per primera vegada el paisatge en objecte d'intervenció pública. El seu objectiu, concretament, 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".

Catalunya va adherir-se al Conveni al desembre de 2000. Al juny de 2005, es va aprovar la Llei 8/2005 i el reglament de protecció, gestió i ordenació del paisatge, que creen i desenvolupen els instruments per a l'aplicació del Conveni en l'àmbit del planejament territorial. Concretament, la Llei 8/2005 descriu les funcions de l'Observatori del Paisatge, una entitat de suport i col·laboració amb l'Administració de la Generalitat en totes les qüestions relacionades amb l'elaboració, 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.

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, 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, consultes a través del web o enquestes de percepcions. Aquesta participació 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.

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.

### *La Llei de Barris*

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. Si bé aquest no és un problema nou, es constata com la combinació de dos grans tipus de factors a partir de la segona meitat dels anys 90 (el fort increment de la immigració i el dràstic augment dels preus de l'habitatge) varen accentuar aquestes dinàmiques de segregació en els municipis catalans. És aquesta intensificació dels problemes de la segregació socio-espacial la que permet prendre consciència de dos dèficits en les polítiques tradicionals de rehabilitació a Catalunya que la Llei pretén superar: en primer lloc, el reconeixement que les respostes a aquest tipus de dinàmiques no poden fer-se només des de l'àmbit local, perquè precisament aquelles entitats municipals on els problemes són més intensos és on menys recursos hi ha per fer-hi front; en segon lloc, la constatació que la complexa interrelació de problemes en aquest tipus d'entorns urbans (urbanístics, socials, educatius, laborals, etc.) fa que les intervencions

---

<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.



sectorials esdevinguin inefectives.

La Llei de Barris va ser impulsada pel Govern de la Generalitat (amb el lideratge del Departament de Política Territorial i Obra Pública) i aprovada al maig de 2004 pel Parlament de Catalunya. La Llei va representar tota una innovació en el camp de la rehabilitació de barris a Catalunya i al conjunt de l'estat, precisament perquè fins llavors havien predominat els enfocaments localistes i sectorials, per bé que s'inspira en programes similars impulsats en altres països.

En el marc de la Llei, entre 2004 i 2010, es van posar en marxa 117 plans de millora de barris. 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.

Els plans de barri són elaborats pels ajuntaments i presentats en una convocatòria competitiva impulsada pel Govern de la Generalitat. En la concessió del finançament, es tenen en compte no només la intensitat dels problemes socials dels territoris objecte de la intervenció proposada, sinó també la qualitat del pla proposat. Dos dels criteris bàsics per la avaluació de la qualitat de la proposta són el caràcter integral del pla i les estratègies previstes de participació ciutadana. El finançament de la Generalitat representa el 50% del finançament total del projecte, havent d'aportar els Ajuntaments beneficiaris de l'ajut el 50% restant. El desplegament dels plans, un cop concedit el finançament, se sotmet al control i el seguiment d'una comissió de composició mixta amb representants de diferents administracions i del teixit associatiu.

En l'actualitat, la convocatòria ha estat congelada i fins i tot està en dubte el finançament de projectes impulsats en exercicis anteriors, a l'espera de que millori la situació financera de la Generalitat.

### *Els Centres Cívics de Girona*

La xarxa de centres cívics és una experiència arrelada en un projecte de política social de l'Ajuntament de Girona que va arrancar fa tres dècades i que, des de llavors, s'articula entorn la voluntat de "cohesionar i obrir socialment la ciutat". Els Centres Cívics no són cap originalitat d'aquest ajuntament, perquè qualsevol municipi en té. El que és innovador d'aquesta experiència, en canvi, és el fet de considerar els centres cívics com un component central en les polítiques d'inclusió i de cohesió social del municipi. Els centres cívics, doncs, són concebuts com un espai des del qual articular en el territori l'acció cultural, la participació, les relacions socials i, fins i tot, el conjunt de polítiques locals que més significació tenen des del punt de vista de la cohesió social. Això comporta anar molt més enllà de la visió tradicional dels centres cívics, els quals s'han plantejat tradicionalment com a 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.

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.

L'activitat principal dels Centres Cívics la conformen 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), però a més a més s'hi presten tot un seguit 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 en els centres cívics s'hi poden trobar serveis com 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 esplais per a la gent gran, el servei de suport a les associacions i els serveis d'ajuda mútua.

Els centres cívics, doncs, per la via de la participació social en el disseny i la dinamització d'un gran nombre d'activitats comunitàries, 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 tècnics 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.

### *Les superilles de Gràcia*

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.

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.

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 endurint 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 darrer 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. El Pla també contempla la regulació de la velocitat dels vehicles, l'ampliació del carril bici i l'augment d'aparcaments públics.

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 de tres elements: 1) un estudi detallat de la situació actual de la mobilitat en el Districte, elaborat per BcnEcologia; 2) la definició de prioritats en un procés participatiu, articulat en el Consell de Mobilitat el Consell d'Urbanisme, el Consell de Medi Ambient i reunions amb representants de Consells Sectorials de Participació Ciutadana del Districte; i 3) la comprovació dels efectes de les superilles amb programes de simulació.

### *Anàlisi comparada*

L'anàlisi comparada entre les 4 experiències estudiades ens permet passar pel filtre de la realitat les proposicions teòriques que han estat exposades més amunt. Aquesta realitat no ha desmentit aquelles proposicions, però sí que ens ha permès enriquir-les i extreure algunes conclusions.

Si bé en cap cas es fa referència explícita al concepte dels problemes maleïts, sí que observem que allò que estimula la innovació no és res més que la constatació de **problemes no resolta**s. La innovació, en definitiva, respon a una **necessitat**, la de respondre a problemes que no sabem com abordar-los i com solucionar-los i, per tant

també d'alguna manera a un **fracàs**.

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 recollim en el següent quadre:

	<b>Necessitats</b>	<b>Fracassos</b>
<b>Paisatge</b>	Dèficits en la qualitat territorial i els conflictes que això comporta	Fracàs d'una política territorial incapaç de fer front a les pressions d'un creixement descontrolat
<b>Barris</b>	Cronificació de situacions de marginalitat urbana i els conflictes que això comporta	Fracàs d'una política de rehabilitació urbana excessivament segmentada i professionalitzada
<b>Centres Cívics</b>	Creixent problemes de cohesió social i els conflictes que això comporta	Fracàs d'unes polítiques socials assistencials i basades en protocols professionals
<b>Superilles</b>	Col·lapse i conflicte en l'ús de l'espai públic	Fracàs d'un urbanisme tecnocràtic i d'unes polítiques de mobilitat que només pensen en les persones 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**. 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, i pel que fa al principal focus d'interès d'aquesta recerca, el *com* de la innovació, hem distingit a nivell teòric 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. 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 quadre:

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

	<b>Motor superior</b>	<b>Motor lateral</b>	<b>Motor interior</b>	<b>Motor inferior</b>
<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. Sabiem 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 ha interessat veure com, en els casos concrets, es valora 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. La nostra recerca ens permet concloure que 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.

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.