



Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?

Marc Martí-Costa i Marc Parés (coords.)



Generalitat de Catalunya

**Llei de barris:
cap a una política de regeneració
urbana participada i integral?**

Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?

Marc Martí-Costa i Marc Parés (coords.)

Amb la contribució de Miquel Pybus, Jordi Bonet, Jonatan Sánchez,
David Vílchez, Ismael Blanco i Helena Cruz

L'elaboració d'aquest estudi és fruit d'una subvenció de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya per a treballs de recerca sobre administració pública (convocatòria 2007-2008; Resolució GAP 2726/2007 de 3 de setembre) i d'una subvenció de la Direcció General de Participació Ciutadana del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Barcelona, 2009



Generalitat de Catalunya

Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?

Bibliografia

ISBN 9788439381099

I. Martí-Costa, Marc, ed. II. Parés, Marc, ed. III. Pybus, Miquel IV. Catalunya. Generalitat

1. Rehabilitació urbana – Catalunya – Participació ciutadana 2. Rehabilitació urbana – Dret i legislació – Catalunya 3. Catalunya – Política urbana

711.168.4(467.1)



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya

Sou lliure de:



Copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciador (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra.
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior.

Això és un resum del text legal de la llicència completa
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca>

A fi de contribuir a la sostenibilitat ambiental, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha imprès aquest llibre en paper reciclat i l'ha posat a disposició lliure a la seva pàgina web (www.eapc.cat).

© 2009, Marc Martí-Costa, Marc Parés, Miquel Pybus, Jordi Bonet, Jonatan Sánchez, David Vilchez, Ismael Blanco i Helena Cruz
D'aquesta edició:

© 2009, Escola d'Administració Pública de Catalunya i

Direcció General de Participació Ciutadana

Primera edició: novembre de 2009

ISBN: 978-84-393-8109-9

Dipòsit legal:

Composició: Maria Balsells

Impressió: Gràfiques Pacífic

SUMARI

1. Participació i integralitat en la regeneració urbana	
Marc Parés i Marc Martí-Costa	11
1.1. Noves polítiques urbanes per a una societat complexa	11
1.2. Objectius i metodologia	16
2. Barris, exclusió social i polítiques de regeneració	
Marc Martí-Costa, Ismael Blanco i Marc Parés	23
2.1. L'exclusió social urbana i els efectes de barri.....	23
2.2. Evolució de les polítiques de regeneració urbana a Europa	29
2.3. Regeneració urbana: de què parlem exactament?	34
2.4. Innovació en les polítiques de regeneració urbana: integralitat i participació	41
3. La Llei de millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen atenció especial	
Jonatan Sánchez i Marc Martí-Costa	51
3.1. Descripció i objectius	51
3.2. La cooperació i la transversalitat.....	55
3.3. La multidimensionalitat.....	57
3.4. Els reptes de la integralitat	59
3.5. La participació ciutadana.....	60
4. Anàlisi comparativa dels casos d'estudi	
Jordi Bonet i Miquel Pybus	63
4.1. Santa Caterina i Sant Pere de Barcelona	64
4.2. La Mariola de Lleida	70
4.3. El barri de l'Erm de Manlleu.....	77
4.4. Nucli històric d'Olot	82
4.5. El Barri Vell de Ripoll	87
4.6. Can Folguera de Santa Perpètua de Mogoda.....	93

4.7.	Campclar de Tarragona	98
4.8.	El Districte II de Terrassa	106
4.9.	Anàlisi comparada dels casos	111
5.	Factors explicatius de la participació i la integralitat en les polítiques de regeneració	
	Jordi Bonet, Marc Martí-Costa, Miquel Pybus, David Vilchez i Jonatan Sánchez	121
5.1.	Factors explicatius de la participació i la integralitat: cap a una futura agenda de recerca	123
5.2.	Síntesi dels resultats	133
6.	La millora de la participació en els projectes integrals de la Llei de barris	
	Marc Martí-Costa i Helena Cruz	137
6.1.	El coneixement de la realitat local	137
6.2.	La participació en el disseny	138
6.3.	Els òrgans de seguiment i de participació	139
6.4.	Els processos de participació en actuacions concretes	140
6.5.	La informació, la comunicació i la transparència	142
6.6.	La transversalitat	143
6.7.	La inclusió de la diversitat.....	144
6.8.	Del caràcter <i>top-down</i> a la coproducció dels PII.....	145
6.9.	La participació com una qüestió política i no merament tècnica....	146
7.	Bibliografia	151
7.1.	Documentació utilitzada	158

Agraïments

Agraïm el temps i la bona disposició del personal tècnic dels ajuntaments, de les persones que es dediquen a la política municipal, de les associacions i, en general, de totes les persones entrevistades al llarg de l'estudi, així com el finançament de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya.

Curriculum dels investigadors i investigadores

Marc Parés és doctor en ciències ambientals per la Universitat Autònoma de Barcelona, llicenciat en ciències polítiques i de l'Administració i llicenciat en ciències ambientals per la mateixa universitat. Coordinador del Grup de Recerca en Participació Ciutadana i Moviments Socials de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) i membre del Grup de Recerca en Aigua, Territori i Sostenibilitat. Actualment és investigador postdoctoral a la School of Environment and Development de la Universitat de Manchester.

Marc Martí-Costa és llicenciat en sociologia per la Universitat de Barcelona i màster en investigació en sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualment coordina l'equip de participació i territori de l'IGOP i els seus àmbits de recerca són els moviments socials, la participació ciutadana i la regeneració urbana.

Miquel Pybus és llicenciat en geografia per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Urban Management per l'Erasmus University of Rotterdam. És investigador de l'IGOP i col·labora amb l'Observatori de la Urbanització, grup de recerca del Departament de Geografia de la UAB.

Jordi Bonet és llicenciat en filosofia i màster en investigació en psicologia social. Recercador en les àrees d'exclusió social i participació a l'IGOP. Ha col·laborat en diferents publicacions sobre ciutat, exclusió social, feminisme i anàlisi de xarxes socials. Entre aquestes, *Barcelona marca registrada: un model per desarmar*, *Producta 50*, *Fragilidades vecinas*, *Estado de Wonderbra*. *Entretejando narraciones feministas sobre las violencias de género*.

Jonatan Sánchez és llicenciat en sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en polítiques socials i comunitàries per l'IGOP. Els seus camps de treball són el desenvolupament local i la participació ciutadana.

David Vilchez és llicenciat en sociologia per la Universitat de Barcelona i investigador de l'IGOP en polítiques socials i urbanes.

Helena Cruz és llicenciada en geografia per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Urban Management per l'Erasmus University of Rotterdam. És professora associada del Departament de Geografia de la UAB i col·labora amb el grup de moviments socials i participació de l'IGOP.

Ismael Blanco és llicenciat en ciències polítiques i de l'Administració i doctor en ciències polítiques per la Universitat Autònoma de Barcelona. Coordinador de diferents recerques sobre exclusió social i participació a l'IGOP, actualment és investigador postdoctoral a la Local Governance Research Unit de la De Montfort University (Regne Unit). També és director acadèmic de la revista *Barcelona Societat* i ha coeditat dos llibres (*Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel 2002, i *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona: CIDOB, 2009).

1. Participació i integralitat en la regeneració urbana

Marc Parés i Marc Martí-Costa

1.1. Noves polítiques urbanes per a una societat complexa

Les desigualtats socials i el seu reflex en la distribució de funcions i de col·lectius en el territori urbà no són una novetat. Tanmateix, en els darrers anys l'interès social i polític per aquest fenomen ha anat en augment. A Catalunya, la voluntat política per donar resposta a les problemàtiques socials i urbanes dels territoris més desafavorits s'ha materialitzat en la Llei de millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen atenció especial (coneguda com “Llei de barris”), aprovada l'any 2004 pel Parlament de Catalunya i executada posteriorment pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques, tot dotant de finançament i recursos les intervencions integrals en àrees urbanes degradades.

Sens dubte, els processos de transformació del capitalisme avançat han intensificat les desigualtats sociourbanes i n'han transformat la naturalesa. Les societats occidentals són cada cop més riques, però també més desiguals. Aquestes desigualtats es manifesten sobre individus i famílies concrets sotmesos a fortes situacions d'exclusió social. Els àmbits en què s'estan fent més paleses aquestes situacions són els entorns urbans, les ciutats, on determinats barris han anat acumulant múltiples factors (ambientals, demogràfics, econòmics i socials) que han accentuat la seva vulnerabilitat vers el risc d'exclusió social. En aquest sentit, diversos estudis mostren que les ciutats han intensificat darrerament les seves desigualtats geogràfiques entre rics i pobres (Pacione, 1997; Turok i Edge, 1999; Robson *et al.*, 2000).

Certament, l'existència de barris desafavorits i d'àrees urbanes amb problemàtiques socioambientals és quelcom intrínsec a les societats industrials. A mitjan segle XIX Friedrich Engels ja mostrava les nefastes condicions socioambientals de la classe obrera a Manchester, on la concentració urbana de la classe treballadora a la principal ciutat industrial de l'època es mesclava amb un entorn construït absolutament degradat. Poc temps després, i en la mateixa línia, Ilde-

fons Cerdà incloïa en la seva obra *Teoría general de la urbanización* l'estudi titulat "Monografía estadística de la clase obrera de Barcelona en 1856", en què es descriuen les pèssimes condicions de vida i d'habitabilitat del col·lectiu obrer a la Barcelona Vella. Les ciutats europees han evolucionat i s'han transformat molt des d'aleshores, amb múltiples processos tant de reforma com d'expansió urbana. Un segle i mig després, però, quan gairebé el 80% de la població europea viu en ciutats, una nova versió (neoliberal) del mateix capitalisme torna a accentuar les desigualtats sociourbanes a les nostres ciutats.

Avui el context sociopolític és ben diferent. La naturalesa d'aquestes desigualtats és molt més complexa, i se sumen al factor de classe social nous elements estructuradors de les desigualtats com la procedència etnicocultural, l'edat o el gènere. Els fluxos migratoris des dels països empobrits cap als països enriquits s'han intensificat, i aquesta nova població tendeix a concentrar-se en zones urbanes molt concretes. S'estan estenent noves formes de família, alhora que creix el nombre de famílies monoparentals i de parelles homosexuals. Les persones, d'altra banda, viuen molts més anys que abans, tenen menys descendència i esdevenen pares i mares molt més tard que en el passat, fenòmens que han contribuït a reduir el nombre d'habitants de les llars europees. Aquesta circumstància, sumada a l'augment de la població urbana, ha fet incrementar la demanda d'habitatge (Jones i Evans, 2008). L'accés a l'habitatge, a més, com a conseqüència del creixement desmesurat de preus fruit de la concentració internacional de fluxos de capital en el sector immobiliari durant les darreres dècades, ha esdevingut un dels principals problemes per a una gran part de la població. Tot plegat ha coincidit en un moment en què s'ha diversificat i s'ha ampliat el nombre d'actors socials (moviments socials, ONG, entitats del tercer sector), molts dels quals han entrat en una dinàmica de col·laboració amb l'Administració. En definitiva, som davant una nova realitat que, si bé té l'origen en el capitalisme globalitzat, comporta conseqüències greus sobre col·lectius i territoris concrets, de tal manera que determinats barris urbans desafavorits esdevenen les zones més vulnerables respecte a les noves dinàmiques d'exclusió social.

En aquest context, viure en una zona urbana desafavorida implica estar en una situació de desavantatge (Smith *et al.*, 2007) en relació amb la resta de ciutadans, que, pel fet de viure en altres barris de la ciutat, disposen d'una millor estructura d'oportunitats per desenvolupar-se. Viure en un barri desafavorit no solament vol dir viure en un barri en males condicions físiques i ambientals; també significa gaudir de poques oportunitats formatives, tenir dificultats per trobar feina, conviure amb unes xarxes relacionals degradades o conflictives, disposar de pocs serveis i equipaments públics de qualitat o ser víctima de l'estigmatització per raó del lloc de residència. Els problemes dels barris desafavo-

rits, per tant, no són simplement problemes urbanístics, sinó que són també problemes econòmics, socials i ambientals. En altres paraules, són problemes multidimensionals. Ara bé, si d'una banda el barri pot contribuir a accentuar situacions d'exclusió social, també és cert que el barri pot ser un espai d'oportunitats per a les persones que hi viuen, un espai de relacions i de recursos que els individus poden fer servir a l'efecte de millorar les seves condicions vitals.

D'aquest fenomen, se'n deriva una idea que va prenent força a l'entorn de la intervenció de l'Administració pública en les àrees urbanes més desfavorides: davant aquesta nova realitat, calen nous enfocaments i nous instruments de política pública que permetin abordar el problema des de la seva naturalesa complexa. Calen noves polítiques que afrontin l'exclusió social urbana en general i les zones desfavorides en particular.

És en aquest context que apareixen les anomenades “polítiques de regeneració urbana”. De fet, des de fa dècades els governs de molts països europeus estan desenvolupant polítiques d'intervenció urbana, però no és fins al final de la dècada dels anys vuitanta i el principi de la dècada dels anys noranta que es comencen a plantejar com a polítiques de regeneració (Lichfield, 1992). A diferència de les polítiques d'intervenció urbana anteriors –reconstrucció, revitalització, renovació, redesarrolupament– (Roberts i Sykes, 2006), les polítiques de regeneració urbana es caracteritzen, entre d'altres, per voler implicar les comunitats residents al barri en el seu procés de transformació urbana i per pretendre abordar les problemàtiques del barri (i, per tant, també les solucions corresponents) des d'un punt de vista holístic, integrant les intervencions de caràcter físic amb les de caràcter social, ambiental i econòmic.

Així, les polítiques de regeneració urbana han tendit a voler aportar un enfocament més transversal que abordi els problemes de manera integral i ofereixi solucions que millorin les condicions del barri tant des del punt de vista físic i ambiental com des del punt de vista econòmic i social. Ara bé, si habitualment les polítiques de regeneració han assolit millores físiques importants en els entorns urbans construïts, no sempre han aconseguit pal·liar les situacions d'exclusió i de vulnerabilitat de les persones residents en aquests barris. En aquesta línia, són molts els processos de regeneració urbana duts a terme arreu del món, tant en centres històrics com en barris perifèrics, que han acabat generant dinàmiques d'ennobliment¹ i no han revertit en beneficis per a les comunitats resi-

1. Traducció acceptada del terme *gentrification*, que significa la transformació socioeconòmica d'una àrea urbana degradada o de classe treballadora a causa de l'arribada progressiva de grups socials de classe mitjana o alta. Per aprofundir en el concepte vegeu, entre d'altres, Lees, Slater i Wylie (2008).

dents. A causa d'aquesta situació, ens preguntem fins a quin punt les polítiques de regeneració urbana són realment polítiques integrals, i en quina mesura la integralitat de les polítiques és capaç o no de generar dinàmiques d'inclusió social que condueixin els barris desafavorits cap a un nou escenari de major justícia socioambiental (Agyeman, 2005; Raco, 2007). Com anirem veient al llarg del llibre, al nostre entendre el model de governança emprat en cadascun dels projectes de regeneració urbana i, en particular, el paper de la participació ciutadana dins aquest model de governança poden esdevenir elements clau per fer de les polítiques de regeneració urbana instruments de justícia socioambiental.

A Catalunya, la Llei de barris aprovada pel Parlament pretén abordar aquesta nova realitat mitjançant instruments de regeneració urbana que, entre altres qüestions, destaquen per les característiques següents: a) emfasitzar la naturalesa integral de les intervencions de regeneració urbana a través de plans de barri que combinin les polítiques de naturalesa urbanística amb les polítiques econòmiques, ambientals i socials; i b) promoure l'elaboració participada dels plans de barri esmentats. Després de cinc convocatòries d'ajuts en el marc de la Llei de barris, entenem que és un bon moment per avaluar l'eficàcia d'aquests nous instruments i veure fins a quin punt s'assoleixen aquests objectius.

El llibre que teniu a les mans és el resultat de dues recerques consecutives² en el marc del Grup de Recerca sobre Participació Ciutadana i Moviments Socials de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Tots dos estudis pretenien examinar el paper i la relació entre la integralitat i la participació en els projectes de regeneració urbana finançats a través de la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya focalitzant l'atenció en l'anàlisi de l'impacte de les diferents formes i graus de participació ciutadana sobre el contingut de les polítiques, especialment pel que fa a la integralitat. En conjunt, s'han estudiat vuit projectes integrals subvencionats pel Fons de la Llei de barris: la Mariola de Lleida, el Districte II de Terrassa, el barri de l'Erm de Manlleu, el Barri Vell de Ripoll, el centre històric d'Olot, Can Folguera de Santa Perpètua de Mogoda, Campclar de Tarragona i Sant Pere i Santa Caterina de Barcelona.

2. Les dues recerques són "Governança i participació en els processos de regeneració urbana: el cas de la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya", finançada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en la convocatòria 2007, i "La participació en els projectes integrals de la Llei de barris", finançada per la Direcció General de Participació Ciutadana. Paral·lelament, aquest estudi s'ha complementat amb els avenços duts a terme en el projecte de recerca del Ministeri d'Educació i Ciència "Redes, participación y políticas de regeneración urbana en centros históricos" (SEJ 2007-67388/CPOL).

A través de l'anàlisi comparativa de casos, doncs, volem analitzar les relacions existents entre el model de governança emprat i el caràcter més o menys integral de la política implementada en cada barri. Al principi intuïm que, en funció del model de governança urbana que s'estableixi i del paper que faci la participació de la ciutadania en aquest model, el caràcter social i integral d'aquestes polítiques variaria significativament. En aquest sentit, el llibre pretén examinar fins a quin punt i de quina manera la participació ciutadana influeix sobre els continguts que finalment adopten les polítiques de regeneració urbana de barris desafavorits i n'afavoreixen, en major o menor mesura, el seu caràcter integral.

Ara bé, tot i que inicialment pensàvem en una relació causa-efecte entre aquestes dues variables (participació i integralitat de les polítiques), l'adopció d'un mètode de recerca de caràcter més inductiu ens ha conduït a replantejar l'anàlisi de la relació entre aquestes variables, que, com veurem al llarg del llibre, s'explica millor des d'un enfocament més dialèctic, entenent que la relació és bidireccional i complexa (i no unidireccional i simple) i que, a més, està condicionada per molts altres factors. *A priori*, doncs, podríem pensar que aquells casos en què el model de governança urbana hagués estat més participatiu i plural haurien produït automàticament unes polítiques de regeneració més integrals, en la mesura que una major implicació de la ciutadania i un increment del nombre i la pluralitat d'actors en el procés d'elaboració de la política pública haurien generat una visió més holística dels problemes del barri i, en conseqüència, s'haurien previst unes mesures més integrals per fer-hi front. En canvi, fruit de l'anàlisi dels casos des d'una òptica més inductiva, veiem que, tot i que participació i integralitat són dues variables que habitualment es presenten de manera conjunta (és a dir, que aquells casos en què la participació és més intensa i plural són també aquells casos en què les polítiques tenen un caràcter més integral), la integralitat de les polítiques no és una conseqüència directa d'un plantejament més participatiu, sinó que més aviat són dues variables que es retroalimenten, tot facilitant algunes sinergies. D'altra banda, l'estudi ens ha permès veure que existeixen molts altres elements i variables que contribueixen a explicar el comportament tant de la participació com de la integralitat en les polítiques de regeneració urbana impulsades a través de la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya.

Així, la present investigació pretén donar resposta a diferents preguntes relacionades amb les dues variables principals d'anàlisi: la participació i la integralitat. Ens interessa veure com s'està duent a terme la participació en els projectes integrals desenvolupats en el marc de la Llei de barris, quin és el seu impacte en els projectes, quins són els factors que faciliten o limiten la partici-

pació i el seu impacte en les polítiques, i en quina mesura la integralitat de les polítiques afavoreix aquests impactes.

El llibre s'organitza en sis capítols. En aquest primer capítol introductori trobareu el plantejament de la recerca, la metodologia de l'estudi i la manera com s'operativitzen els conceptes de participació i integralitat. En el capítol següent es contextualitza l'objecte d'estudi en el marc de les polítiques de regeneració urbana que durant els últims quinze anys s'han estès en diferents països europeus com un instrument per lluitar contra la segregació i l'exclusió social urbana. Entre els elements d'innovació que aporten aquesta generació de polítiques urbanes destaquen especialment els aspectes de la integralitat i la participació, els quals desenvolupem teòricament en el capítol segon tractant d'ordenar i sintetitzar els debats que hem detectat al voltant d'aquests temes. En el tercer capítol hi ha una introducció a la Llei de barris i al Decret que la desplega; n'expliquem els objectius i les característiques principals i fem èmfasi en la conceptualització i l'operacionalització de la participació i la integralitat, elements que marcaran el camp de joc del desenvolupament dels diversos projectes d'intervenció integral (d'ara endavant, PII) estudiats. A continuació, trobareu pròpiament el gruix de l'estudi, en què primerament es descriuen els barris i els respectius PII analitzats per fer-ne una anàlisi comparativa posterior i avançar en unes primeres conclusions. En el cinquè capítol explorem les variables que ens ajuden a entendre millor com es configuren la participació i la integralitat en cada PII, com ara la grandària del municipi, la tipologia del barri (centre històric o urbanització perifèrica), l'existència de conflictes socials previs al projecte o la configuració del capital social al barri. Finalment, en l'últim capítol ens centrem en els límits que hem detectat al llarg dels casos d'estudi pel que fa la participació en el disseny i la implementació dels projectes integrals i proposem algunes possibles millores.

1.2. Objectius i metodologia

Objectius

Els objectius concrets de l'estudi són els següents:

- Analitzar el grau d'integralitat i de participació ciutadana tant en el disseny com en la implementació dels projectes de regeneració urbana en el marc de la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya.
- Avaluar l'impacte que tenen les diferents formes i graus de participació ciutadana sobre els continguts de les polítiques públiques de regeneració urbana de barris desafavorits.

- Realitzar propostes de millora de les formes de governança urbana, a partir de l'anàlisi comparativa de diferents experiències, que permetin avançar cap a processos de regeneració urbana amb majors graus de legitimitat i funcionalitat des d'un punt de vista social i comunitari.

Metodologia

Tal com hem esmentat anteriorment, *a priori* podríem pensar que la relació entre la participació i la integralitat en les polítiques de regeneració urbana segueix els patrons següents:

- Quan la participació sigui més intensa i més plural, probablement la capacitat de la ciutadania per influir en els continguts de les polítiques també serà més elevada.
- Quan la participació sigui més intensa i més plural, probablement els continguts de les polítiques de regeneració urbana també es caracteritzaran per adquirir una orientació més integral.

Quan en aquest estudi parlem de “participació”, fonamentalment ens referim a la implicació formal dels habitants, a través d'estructures o òrgans, en el procés de decisió i d'implementació de les polítiques públiques. Queden fora dels límits d'aquesta definició els processos d'informació i comunicació i, en canvi, ens centrem en els processos de consulta, deliberació, decisió i control ciutadà. Tot i que focalitzem l'atenció en els processos, els òrgans i els mecanismes formals de participació en cadascuna de les etapes de la política, en aquesta recerca hem fet atenció també al teixit social de cada territori, així com a les polítiques orientades a la creació de capital social (polítiques de convivència, de desenvolupament comunitari, de promoció de l'associacionisme, etc.) com una forma d'entendre la participació en sentit més ampli.

La taula següent sintetitza la proposta metodològica per tal de mesurar la participació formal en cada fase de la política.

Metodologia d'anàlisi de la participació en la Llei de barris i en els PII

Àmbits	Mètodes	Característiques de la participació	Incidència de la participació
EL DISSENY DE LA LLEI	Anàlisi de la Llei i el Reglament	Com es defineix la participació? El paper de la participació Els espais per a la participació	Quin espai estableix el marc legal perquè la participació pugui tenir incidència en el disseny i la gestió dels plans integrals?
EL DISSENY DEL PII	Anàlisi de les memòries dels ajuntaments Entrevistes	Com s'ha participat? (mecanismes, processos, etc.) Qui ha participat en el disseny? (diversitat i extensió) Quines temàtiques? (rellevància respecte a la política)	Grau de participació (informació, deliberació, decisió) S'han recollit les propostes en el programa?
GESTIÓ I SEGUIMENT DEL PII	Entrevistes Anàlisi dels documents de procés Observació Sociograma	Quins òrgans de seguiment existeixen? Qui participa en el seguiment? (diversitat i extensió) Hi ha processos de participació específics?	Grau de participació (consulta, deliberació, decisió) Quines temàtiques? (rellevància respecte a la política) S'incorporen les propostes en el desenvolupament? Es modifiquen les actuacions en funció de la participació?

Font: elaboració pròpia.

Pel que fa a l'estudi sobre la integralitat de les polítiques, hem seccionat aquest concepte en tres dimensions:

- Transversalitat. Entesa com una forma de direcció i gestió tecnicopolítica que «intenta donar respostes organitzatives a la necessitat d'incorporar qüestions, visions, enfocaments, públics, problemes, objectius, etc. a la tasca de l'organització que no encaixen en una sola de les seves estructures organitzatives verticals. Intenta, també, que totes aquestes estructures verticals comparteixin sinèrgicament la consecució d'un objectiu comú sense que sigui objectiu específic de cap d'aquestes en particular» (Serra, 2004). La transversalitat va més enllà de la coordinació intraadministrativa, ja que el que fa és assignar noves línies de treball no assignades verticalment. Les polítiques urbanes i territorials representen un repte per la tradicional divisió en àrees de treball verticals de l'Administració, perquè en un mateix territori aquestes àrees se superposen.
- Cooperació multinivell. Fa referència a la coherència i les formes de coordinació entre diferents programes, actuacions o polítiques que són impulsats per diferents administracions (estatal, autonòmica, provincial, local) en una mateixa àrea d'intervenció urbana (Hastings, 2003). En aquesta recerca, però, només ens centrarem a analitzar les polítiques que explícitament tenen una relació formal amb els projectes de la Llei de barris.
- Multidimensionalitat. Amb aquest concepte ens referim a la presència en el diagnòstic, el disseny i la implementació de la política de múltiples àmbits a abordar. En aquest sentit, una política és més multidimensional o menys segons el ventall més extens o menys d'àmbits als quals van dirigir-se les accions concretes (societat, economia, urbanisme o medi ambient). S'ha tingut en compte no tan sols el nombre d'àmbits sobre els quals s'intervé, sinó també el pes relatiu de cadascun en relació amb els altres àmbits d'intervenció.

La taula següent sintetitza la proposta metodològica per tal de mesurar cadascuna de les dimensions de la integralitat en els PII.

Anàlisi de la integralitat dels PII segons dimensions d'estudi

Dimensions	Mètodes	Indicadors
TRANSVERSALITAT	Anàlisi del PII Entrevistes Anàlisi dels documents de procés Observació	Existència d'una comissió tècnica Implicacions de les diferents àrees de l'Ajuntament (quines? en quins moments? amb quins recursos?) Principals àrees responsables del pla integral
COOPERACIÓ MULTINIVELL	Anàlisi del PII Entrevistes Anàlisi dels documents de procés Observació	Nombre de reunions de l'Ajuntament amb altres administracions i contingut Implicació d'altres administracions en programes concrets
MULTIDIMENSIONALITAT	Anàlisi del PII Entrevistes Anàlisi dels documents de procés	Nombre de projectes, pes pressupostari i recursos humans assignats a cadascuna de les àrees de l'Ajuntament per al desenvolupament dels programes del projecte integral

Font: elaboració pròpia.

La selecció de casos d'estudi

Per abordar les qüestions plantejades anteriorment s'ha dut a terme una anàlisi comparativa entre vuit casos d'estudi subvencionats per les dues primeres convocatòries de finançament en el marc de la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya (anys 2004 i 2005). Els principals criteris per a la selecció de casos d'estudi entre les àrees urbanes subvencionades pel Fons de la Llei han estat els següents:

- Les característiques del municipi: situació geogràfica del municipi (dins o fora de la regió metropolitana) i població del municipi (superior o inferior a 50.000 habitants).
- Les característiques del barri: població del barri i grau de centralitat respecte al conjunt del municipi (centre o perifèria).
- L'any de la convocatòria (primera o segona convocatòria): s'han utilitzat únicament els casos de les dues primeres convocatòries a fi de poder disposar d'informació suficient per analitzar les variables d'interès (participació i integralitat).

Posant en joc tots aquests criteris s'han seleccionat els casos d'estudi que detallem tot seguit.

Resum dels casos seleccionats

	Municipis grans	Municipis petits
BARRI CÈNTRIC	Barris de Sant Pere i de Santa Caterina Barcelona (2004)	Barri Vell Ripoll (2005) Centre històric Olot (2004)
BARRI PERIFÈRIC	Districte II Terrassa (2004) La Mariola Lleida (2004) Campclar Tarragona (2005)	Barri de l'Erm Manlleu (2004) Can Folguera Santa Perpètua de Mogoda (2005)

Font: elaboració pròpia.

Aquesta selecció ens proporciona una mostra de les diferents tipologies de barris de les dues primeres convocatòries, cosa que ens permetrà comparar els casos tenint en compte la grandària del municipi i la seva posició de centralitat en relació amb el conjunt de la localitat.

El treball de camp

El treball de camp es va efectuar entre març i novembre de 2008. A més de la revisió bibliogràfica sobre la temàtica, per dur a terme el treball de camp s'han emprat els instruments de recollida de dades següents:

- Anàlisi documental de tots els projectes integrals aprovats, dels informes del comitè de seguiment dels casos estudiats, de les memòries dels processos participatius quan n'hi ha hagut i d'altres memòries i informes tècnics relacionats amb el projecte.
- Entrevistes semiestructurades a polítics, tècnics i persones associades vinculades als casos estudiats. S'han realitzat un total de 61 entrevistes: 2 d'exploràtores a alts càrrecs de la Generalitat, 5 a càrrecs electes municipals, 28 a responsables tècnics municipals i 26 a persones del teixit associatiu dels barris estudiats.
- Observació directa als espais participatius. Això només ha estat possible quan el treball de camp ha coincidit amb la celebració d'algun acte, la qual cosa ha succeït en dues ocasions: en el cas de Manlleu (reunió de la Taula d'Entitats) i en el cas de Santa Perpètua de Mogoda (reunió de la Comissió Ciutadana). També es va fer una observació en una reunió ordinària de l'equip de coordinació del PII de Ripoll.

2. Barris, exclusió social i polítiques de regeneració

Marc Martí-Costa, Ismael Blanco i Marc Parés

Viure en un barri desafavorit sol ser un factor generador d'exclusió social i vulnerabilitat. Davant aquest fet, diversos governs centrals i regionals han impulsat polítiques d'intervenció urbana focalitzades en aquests barris per donar resposta a aquestes situacions: es tracta de les anomenades "polítiques de regeneració urbana". En el present capítol pretenem identificar els elements que han fet aflorar aquestes polítiques, així com la seva evolució recent i les seves característiques. En un primer apartat ens centrarem en els trets diferencials dels barris desafavorits i farem atenció al fenomen de l'exclusió social urbana i els anomenats "efectes de barri". Seguidament, repassarem les diferents polítiques urbanes que s'han anat desenvolupant en els darrers anys a Europa en general i al Regne Unit en particular, atès que aquest ha estat el país bressol de les polítiques de regeneració. En un tercer apartat sistematitzarem el concepte "regeneració urbana" i les seves característiques principals centrant-nos en el debat sobre la focalització geogràfica de les polítiques urbanes. Finalment, el capítol conclou amb un apartat destinat als dos elements d'innovació de les polítiques de regeneració urbana que estructuraven el present llibre: la participació i la integralitat.

2.1. L'exclusió social urbana i els efectes de barri

Diferents barris de les nostres ciutats són testimonis de la segregació socioespacial, és a dir, de la concentració territorial de les desigualtats i l'exclusió social. Segons la definició de Subirats (2004: 19), quan parlem d'exclusió social ens referim al següent:

«Una situació concreta fruit d'un procés dinàmic d'acumulació, superposició i/o combinació de diversos factors de desavantatge o de vulnerabilitat social que poden afectar persones o grups, i que generen una situació d'impossibilitat o dificultat intensa d'accedir als mecanismes de desenvolupament personal, d'inserció sociocomunitària i als sistemes preestablerts de protecció social.»

Així doncs, el concepte d'exclusió és més ampli que el de pobresa i al·ludeix a tots aquells factors de vulnerabilitat que poden dificultar la integració de les persones a la societat, més enllà d'uns ingressos baixos. Són aspectes multidimensionals que fan referència als recursos (dimensió material), els drets (dimensió política), la inserció en xarxes socials (dimensió relacional) i la mateixa realització personal (dimensió cultural). A banda de les rendes baixes, factors com l'atur de llarga durada, uns nivells baixos de qualificacions educatives, una salut deficient, l'aïllament social o situacions de discriminació legal poden contribuir a situacions d'exclusió o de vulnerabilitat.

Aquestes situacions de vulnerabilitat o d'exclusió social tendeixen a concentrar-se en determinades àrees urbanes com a producte dels processos de mobilitat residencial que experimenten aquestes àrees i la seva especialització funcional dins els sistemes urbans. Tal com assenyala Goñi (2008), les llars que aconsegueixen millorar posicions en l'escala social acostumen a abandonar els barris desafavorits, mentre que les que no ho aconsegueixen s'hi mantenen, de manera que la renda diferencial urbana actua com un important filtre de segregació social (Harvey, 1977). Així doncs, les àrees desafavorides són àrees especialitzades a acollir població amb pocs recursos econòmics dins una regió urbana, ja sigui població immigrada acabada d'arribar o població que al llarg de la vida no ha aconseguit accedir als béns i les oportunitats que en la nostra societat es consideren bàsics (Serra, 2003). Es tracta d'àrees urbanes on s'encadenen de manera complexa tota una sèrie de fenòmens (Arias, 2000):

- a) uns forts dèficits relacionats amb les característiques físiques i ambientals de l'entorn construït (males condicions dels edificis d'habitatges, dèficits d'infraestructures i equipaments, aïllament físic, poca accessibilitat, problemes ambientals, etc.);
- b) unes característiques sociodemogràfiques molt particulars de la població resident (envelliment, concentració de persones immigrades, baixa qualificació formativa, atur, etc.);
- c) un capital social dèbil o conflictiu (conflictes de convivència, atomització del teixit social, estigmatització interna i externa, etc.);
- d) un teixit econòmic en declivi (falta de comerç de proximitat, abandonament del teixit productiu), i
- e) una insuficiència de serveis públics.

Ara bé, fins a quin punt el fet de viure en un barri desafavorit és en si mateix un factor generador de vulnerabilitat o d'exclusió social? Quin és el pes del factor geogràfic en comparació amb altres factors no específics del territori? A través de quins mecanismes el barri pot contribuir a l'exclusió? O, en altres paraules

(Smith *et al.*, 2007), fins a quin punt es pot afirmar que els ciutadans i les ciutadanes es troben en situacions d'avantatge o desavantatge en funció del lloc on viuen? Aquestes preguntes han suscitat un important debat en els darrers anys (conegut com el debat sobre els “*neighbourhood effects*” o “efectes de barri”), coincidint, com s’ha dit anteriorment, amb un context d’intensificació de les desigualtats socioespacials urbanes i el consegüent increment del nombre d’àrees urbanes desafavorides. En l’acadèmia, aquest debat té una vessant metodològica i una altra de substantiva. Metodològicament, el debat s’ha centrat en la manera de demostrar la significació de les correlacions entre la variable geogràfica i múltiples aspectes de la trajectòria vital de les persones com ara la posició que s’ocupa en el mercat laboral, la trajectòria educativa, les probabilitats de victimització, les condicions de salut o la consegüent esperança de vida (Atkinson i Kintrea, 2001; Buck, 2001; Andersson, 2001). Substantivament, la discussió ha girat al voltant dels mecanismes a través dels quals el barri pot contribuir a generar exclusió i les conseqüències que se’n deriven en el disseny de les polítiques públiques (Musterd *et al.*, 2006; Blanco i Subirats, 2008).

Pel que fa a aquesta discussió més substantiva, els mecanismes a través dels quals es produeixen els efectes de barri s’acostumen a agrupar en tres grans dimensions (URBACT, 2007): la dimensió social, la dimensió simbòlica i la dimensió material.

La dimensió social fa referència als efectes negatius de la concentració geogràfica de l’exclusió social sobre els valors i les actituds dels habitants en aquest tipus de barris. Des d’aquesta perspectiva, la suposada homogeneïtat social d’aquests barris condemnaria els seus habitants a interactuar exclusivament o principalment amb persones les actituds i els valors de les quals són contraproductius des del punt de vista de les possibilitats d’inclusió social. En moltes ocasions, es tracta de formes de capital social basades en forts vincles afectius entre les persones d’un mateix barri (*bonding social capital*) que, tot i generar xarxes relacionals molt intenses, actuen com a mecanisme d’aïllament d’aquestes comunitats i en dificulten les possibilitats i les oportunitats de millora. Així doncs, la concentració d’aquest tipus de població produeix una mena d’efecte contagiós sobre els mateixos residents del barri que alimenta l’anomenada “cultura de la pobresa” (Wilson, 1987; Murray, 1990). Un exemple clar de com pot arribar a produir-se aquest cercle viciós és l’aprenentatge social negatiu entre els infants i el jovent en contextos escolars i relacionals en què predominen la violència, el vandalisme o el descrèdit de l’educació.

La dimensió simbòlica emfasitza els efectes negatius de l’estigmatització social que pateixen aquests barris i les persones que hi viuen. Wacquant (2005: 9),

a partir de diverses recerques dutes a terme a les *banlieues* franceses i als guetos nord-americans, ho expressa en aquests termes:

«En aquests districtes d'aura sulfura, on les dificultats socials s'acumulen i empitjoren, és on viuen els pàries urbans del canvi de segle. I això els comporta atreure l'atenció desproporcionada, i desproporcionadament negativa, dels mitjans de comunicació, dels dirigents polítics i dels gestors de l'Estat. Són coneguts, tant a l'interior com a l'exterior, com les 'zones de no-dret', els 'sectors problemàtics', els barris 'prohibits' o 'salvatges' de la ciutat, com els territoris de privació i d'abandonament que cal témer, fugir i evitar perquè són –com a mínim és la reputació que tenen, però, a la pràctica, la percepció contribueix poderosament a fabricar la realitat– nius de violència, de vici i de dissolució social. A causa de l'halo de perill i d'esglai que els envolta i el menyspreu que afecta els seus habitants, una amalgama bigarrada d'unitats familiars necessitades, de minories desacreditades i d'immigrants indesitjables, són descrits segons un model estereotipat, des de dalt i de lluny, amb tonalitats fosques i monocromes.»

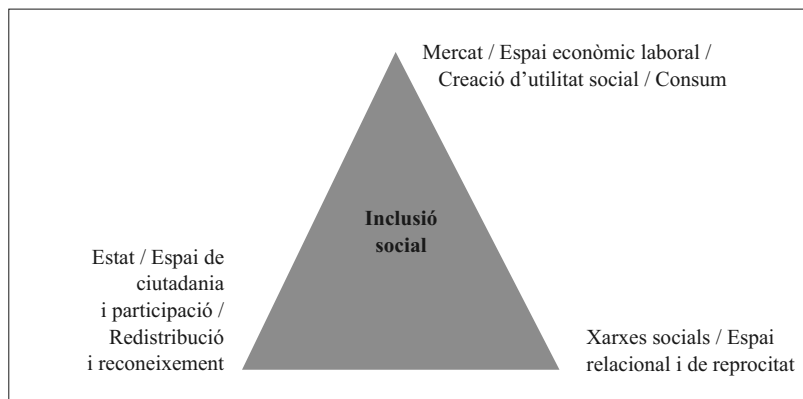
Un dels exemples més clars del poder de l'estigmatització territorial són els anomenats “efectes d'adreça”, a través dels quals els habitants d'aquests barris, pel simple fet de viure-hi, poden veure multiplicades les dificultats per desenvolupar-se amb èxit, per exemple a l'hora de trobar una feina.

Finalment, la dimensió material es refereix a les insuficiències de l'entorn construït en què habiten les persones. Elements com la manca de transport públic o de bones infraestructures de comunicació d'aquests barris amb el seu entorn, la manca de qualitat dels edificis, la degradació de l'espai públic (places, carrers, etc.) o els dèficits d'equipaments i de serveis defineixen entorns urbans ambientalment insostenibles i resten qualitat de vida als seus habitants. La falta d'inversió privada i la desatenció de les administracions públiques contribueixen a aquesta degradació de l'entorn construït i, al seu torn, a la vulnerabilitat residencial de les persones que hi viuen. La degradació de l'espai físic s'acostuma a agreujar com a conseqüència de l'anomenat “efecte dels vidres trencats”, segons el qual el deteriorament dels carrers, les places, els equipaments, etc. desmotiva les persones perquè siguin curoses amb aquests espais i es produeix una mena de cercle viciós.

D'altra banda, investigacions recents han proposat la mirada del barri com a estructura d'oportunitats territorials (EOT), un enfocament analític que ens permet englobar el conjunt de factors a través dels quals el territori afecta les oportunitats d'inclusió social de les persones que hi viuen (Musterd *et al.*, 2006; Blanco i Subirats, 2008). Des d'aquesta perspectiva, cada barri representa una es-

tractura d'oportunitats determinada per als residents, configurada per la interacció entre l'esfera del mercat, l'esfera política i l'esfera social i de reciprocitat (vegeu el gràfic següent).

Les esferes de la inclusió social



Simplificant l'explicació, aquesta mirada assumiria que les oportunitats d'inclusió social estan determinades per la capacitat desigual de les persones per participar activament en el mercat laboral i de consum (generant renda per a un mateix i accedint a béns de mercat), per accedir a drets de participació política i gaudir dels efectes redistributius de l'estat del benestar (equipaments i serveis educatius, sanitaris, culturals, etc.) i per inserir-se en xarxes de reciprocitat interpersonal més o menys sòlides i estables (com ara les xarxes familiars, de veïnatge, de treball o associatives). Més concretament, es proposa que aquesta estructura d'oportunitats adopta formes específiques en diferents àrees urbanes. Als barris desafavorits, per exemple, les oportunitats de treball i de consum acostumen a ser escasses, els equipaments i els serveis públics insuficients i les xarxes socials o bé estan deteriorades o bé segueixen dinàmiques d'aïllament i conflictivitat. La incidència d'aquests factors territorials sobre les oportunitats socials de les persones augmenten com més gran és la dependència de les persones respecte als recursos territorials. Per exemple, en anteriors recerques hem pogut observar que la incidència de l'EOT és major als barris perifèrics segregats que no pas als barris centrals, i també en certs col·lectius com les mares solteres o les persones grans (amb més dificultats de mobilitat) que no pas en col·lectius com la gent jove o la població adulta en edat laboral, grups que tendeixen a compensar l'absència de recursos del territori amb la seva capacitat de "sortida" d'aquest (Blanco i Subirats, 2008).

La mirada de l'EOT no és tan sols una eina útil per analitzar la incidència desigual del factor geogràfic en els processos d'exclusió segons el tipus de barris o el tipus de col·lectius socials, sinó que, a més, ens permet identificar el conjunt d'agents públics, privats i comunitaris, que tenen responsabilitats sobre aquests processos. A la vegada, permet representar el territori com un factor ambivalent, que si bé d'una banda pot contribuir a accentuar situacions d'exclusió social, també és un espai d'oportunitats per a les persones que hi viuen, un espai de relacions i de recursos que els individus poden fer servir a fi de millorar les seves condicions vitals. Així doncs, el barri es conceptualitza com un espai no merament negatiu, "contaminant", sinó també com un espai on l'existència de recursos de naturalesa diferent possibiliten als individus establir estratègies inclusives tant a escala individual com a escala comunitària. I és des d'aquesta lògica que la intervenció de l'Administració pública amb polítiques de regeneració urbana pot resultar determinant amb vista a transformar l'EOT d'un barri per garantir-ne els recursos i les condicions de tot tipus (un entorn construït favorable, una bona dotació de serveis i equipaments, accés a un habitatge digne, oportunitats formatives, oportunitats laborals, dinàmiques cíviques i socials, etc.) per tal de promoure, facilitar i millorar el desenvolupament vital de les persones que hi resideixen. Es tracta, per tant, d'una mirada que no solament té un valor de diagnòstic, sinó que també pot ser útil com a marc per dissenyar les polítiques de transformació socioespacial, polítiques que haurien de ser multidimensionals i orientades cap una acció concertada entre diferents actors pertanyents a l'esfera pública, a l'esfera privada i a l'esfera comunitària.

En l'apartat següent veurem com, en l'àmbit europeu i des de fa un parell de dècades, s'han impulsat múltiples polítiques de regeneració urbana que, amb enfocaments i objectius ben diversos, han volgut incidir en la transformació d'aquestes àrees urbanes desfavorides per fer front a les situacions d'exclusió social i, en definitiva, per repercutir en l'EOT d'aquests barris. Com s'ha comentat abans, però, aquestes polítiques no sempre han aconseguit transformar únicament l'EOT dels barris en benefici de les persones que hi resideixen, sinó que, moltes vegades, aquestes transformacions han millorat el barri en benefici d'algunes elits, tot generant dinàmiques d'ennobliment que han acabat perjudicant bona part de la població resident. Avaluar els impactes reals d'aquestes polítiques constitueix, doncs, un gran repte per analitzar quins col·lectius en surten beneficiats i quins en surten perjudicats. En aquest sentit, l'argument que anirem desenvolupant al llarg del llibre posa en relació els diferents models de governança (més participatius i plurals o menys) utilitzats en el procés d'elaboració d'aquestes polítiques, amb les formes de transformació de les EOT dels barris (més integrals o menys) impulsades per les mateixes polítiques. Entenem que com més actiu i plural sigui el paper de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques

públiques, més possibilitats hi haurà que els continguts d'aquestes beneficiïn la comunitat resident al barri perquè s'haurà generat un escenari en la dimensió operativa de la política més favorable per a aquest fet.

2.2. Evolució de les polítiques de regeneració urbana a Europa

Els continguts de les polítiques de regeneració urbana difereixen notablement d'una localitat a una altra en funció dels objectius que es persegueixen, de qui empra la iniciativa o dels mecanismes utilitzats per dissenyar i implementar la política. Com afirma Cochrane (2007: 7), algunes aproximacions a la regeneració urbana aposten perquè siguin les comunitats locals o els barris els que siguin regenerats o renovats (aprenent a ser autosuficients), mentre que d'altres defensen la revitalització o la reestructuració de l'economia urbana amb la finalitat d'assolir el benestar econòmic de la població resident tot fent la ciutat més competitiva.

On s'exemplifica millor l'evolució de les polítiques d'intervenció urbana a Europa i on també ha estat més estudiada és al Regne Unit, amb una llarga experiència en programes de regeneració urbana. Després de la Segona Guerra Mundial, la reconstrucció de les ciutats i els barris, molts dels quals havien estat desatsos durant anys, va esdevenir una prioritat. Aquesta iniciativa va ser percebuda com una tasca d'importància nacional i fou impulsada pel Govern central amb el suport dels governs locals i del sector privat. Es tractava d'una tasca bàsicament de reconstrucció, millora i eradicació dels problemes físics de l'entorn construït del passat (Couch, 1990). A mitjan anys seixanta, però, ja es començava a fer evident que les intervencions de la postguerra simplement havien transferit els problemes urbans cap a altres àrees del país o de les mateixes ciutats (Roberts i Sykes, 2006). Durant els anys seixanta i setanta, els programes focalitzats en barris van ser vistos com un vehicle per retornar el sentiment de comunitat a les poblacions que havien estat real·lotjades com a conseqüència dels programes de desenvolupament urbà, i també per afrontar les tensions racials o la concentració de la pobresa en barris determinats. Aquelles iniciatives (*community development programmes*) emfasitzaven la necessitat de consultar, de construir comunitat i d'obtenir una coordinació millor entre els serveis públics, objectius que avui dia es tornen a reivindicar³. Però, tal com descriu Harvey (1989), a partir de mitjan anys setanta els governs locals adopten unes polítiques

3. En la mateixa línia de desenvolupament comunitari, als Estats Units al final dels anys setanta s'impulsaven les *community development corporations*.

urbanes més “emprenedores”, imbricades amb la constitució del postfordisme. Aquest canvi comença principalment amb la recessió econòmica de 1973 i la consegüent crida a l'austeritat fiscal, el renaixement del neoconservadorisme, la racionalitat del mercat i les privatitzacions. Amb l'elecció del govern conservador de Margaret Thatcher l'any 1979, l'èmfasi de les polítiques urbanes varia i se situa en els programes de desenvolupament físic, molt lligats al desenvolupament econòmic de la ciutat. Així doncs, l'estratègia es concentra en la propietat privada i en la creació d'un ambient favorable per als negocis (Edwards, 1997; Parkinson, 1996; Stewart, 1996), amb la creença o la justificació que la creació de riquesa beneficiaria, a mitjà i a llarg termini, les classes mitjanes i populars. En aquest moment, durant la dècada dels vuitanta, s'abandona la idea que el Govern central ha de liderar les polítiques d'intervenció urbana i dotar-les de recursos. Com a alternativa, s'aposta per una nova forma d'elaboració de les polítiques urbanes que emfasitza el rol dels partenariats. Uns partenariats que, en aquesta època i d'acord amb l'estil més comercial de les polítiques de desenvolupament urbà, opten per reforçar el pes de l'economia privada i del lliure mercat (Roberts i Sykes, 2006). Així, l'estil de les polítiques urbanes de l'època de Thatcher es va caracteritzar per l'ús de subsidis públics, l'eliminació de taxes i la minimització dels elements de planejament, de regulació i de control. L'objectiu d'aquest model de polítiques orientades al mercat era crear un context més favorable per tal que el capital corporatiu invertís a les ciutats (Hill, 2000; Imrie i Raco, 2003).

Durant els anys noranta les polítiques d'intervenció urbana al Regne Unit comencen a transformar-se gradualment i reconeixen tota una sèrie de problemes i reptes urbans que no s'havien resolt (i que, de fet, s'havien accentuat) amb la política neoliberal impulsada per Thatcher. A partir d'aleshores, sota el lideratge encara conservador de John Major i a través de la iniciativa City Challenge Programme, es comencen a impulsar les primeres polítiques definides com el que avui coneixem per “polítiques de regeneració urbana”. Aquestes polítiques es fonamenten en el reconeixement de la necessitat d'intervencions urbanes integrals, abordades des d'un estil basat en el consens, implicant no solament l'economia privada sinó també la societat civil i acceptant que cal implementar polítiques respectuoses amb el medi ambient per avançar cap a un model de desenvolupament sostenible dels barris (Raco, 2005).

Tot i que l'aparició de les polítiques de regeneració urbana se situa a principi dels anys noranta, és a partir de 1997, amb el retorn dels governs laboristes, que es volen accentuar les dimensions social, comunitària i sostenibilista d'aquestes polítiques (Imrie i Raco, 2003). És aleshores quan es comença a implementar la recepta de la tercera via també als programes de regeneració urbana. Segons

Giddens (2000), la tercera via significa un camí intermedi entre les polítiques amb un control estatal ampli i les polítiques neoliberals de lliure mercat. Així doncs, en les polítiques de regeneració es dona suport a la idea de desenvolupar activitats d'autoajuda de les comunitats desfavorides amb el suport de l'Estat i aprofitant les oportunitats que ofereix el mercat. La tercera via comporta una major implicació dels sectors privats, voluntaris i comunitaris en la creació de partenariats i de xarxes basades en la confiança entre l'Estat i els sectors econòmics, comunitaris i associatius. Això implica un canvi de rol del paper de l'Estat, però també dels ciutadans i ciutadanes, amb la idea que adoptin un rol més actiu i coresponsable i deixin de ser merament "clients" o bé "consumidors". Aquestes noves orientacions es van traduint en diferents polítiques que han anat donant continuïtat a l'esmentat City Challenge Programme, que fou seguit pel Single Regeneration Budget i el New Deal for Communities, entre d'altres, i actualment amb el Sustainable Communities Plan, impulsat pel govern laborista des de l'any 2003.

El nou laborisme aposta clarament per atorgar un paper actiu a la ciutadania i a les comunitats i configurar, així, models de governança en les polítiques de regeneració que involucrin la ciutadania en els partenariats i que habilitin les comunitats per adoptar un rol decisiu en la transformació dels seus barris (Imrie i Raco, 2003). En efecte, el nou laborisme entén la participació activa de la ciutadania en les seves comunitats com un requisit indispensable per a la recuperació econòmica de les ciutats i de les persones que hi viuen (Dagger, 2000). Aquest plantejament, orientat clarament a la comunitat, té com a rerefons el rebuig tant de les polítiques encaminades únicament al mercat de l'etapa conservadora com de les polítiques centrades tan sols en la intervenció de l'Estat, pròpies del vell laborisme (Driver i Martell, 1997).

Tanmateix, diversos autors defensen que, en realitat, les polítiques de regeneració urbana del nou laborisme no estan aconseguint una implicació real de les comunitats (Lovering, 1995) i, en canvi, continuen adoptant polítiques neoliberals orientades clarament a la lògica del lliure mercat (Raco, 2005). Les persones que viuen als barris desfavorits, argumenten alguns autors, continuen vivint en una forta desafecció i amb un alt grau d'alienació envers la vida pública (Foley i Martin, 2000). És a dir, es discuteix l'impacte real d'aquestes polítiques en la comunitat i s'argumenta que l'impacte no es produeix perquè els graus de participació són molt baixos i la veu de la ciutadania acaba tenint molt poc pes en els processos de presa de decisions (Imrie i Raco, 2003).

D'altra banda, el nou laborisme aposta també decididament per l'adopció d'estratègies d'inclusió social a través de la renovació urbana focalitzada en els

barris. Unes estratègies que havien de fugir de les lògiques del passat, basades únicament en el desenvolupament econòmic, i que havien de promoure la inclusió social a través de la generació de capital social. El capital social, doncs, es comença a percebre com el mecanisme per fer front a les dinàmiques d'exclusió dels barris desfavorits (Kearns, 2003). Aquest enfocament difereix radicalment de l'enfocament conservador de les polítiques predecessores, que s'orientaven a la propietat i no pas a la societat (Oatley, 2002). Tot i això, diversos autors argumenten que el nou laborisme ha continuat fent prevaler l'interès dels actors econòmics per damunt dels interessos de la població resident. Així, el disseny de les polítiques urbanes del nou laborisme no permet, en cap cas, qüestionar les lògiques del mercat, i veu com a positiu que les empreses i els interessos corporatius desenvolupin un paper central en els processos de regeneració (Imrie i Raco, 2003; Raco, 2005).

La regeneració urbana, doncs, és un tema clàssic en les polítiques urbanes dels països occidentals que darrerament ha adquirit més importància en l'agenda política (fins i tot en països com Catalunya, on tradicionalment havia estat una qüestió perifèrica o estrictament local) i ha anat adoptant nous conceptes, objectius i metodologies. L'any 1994, amb el primer programa URBAN, les polítiques de regeneració urbana reberen un fort impuls a escala europea, ja que des de la Unió Europea la política urbana es converteix en un apartat rellevant i es comencen a finançar projectes que plantegin respostes integrals als problemes urbans. Si bé la seva dimensió pressupostària ha estat més aviat modesta, l'impacte que ha tingut ha estat sobretot qualitatiu, en el sentit que ha potenciat la intervenció integral dels problemes urbans, la cooperació i la coresponsabilització dels agents locals, i el foment i l'intercanvi de les pràctiques innovadores en aquest àmbit (Gutiérrez, 2008).

Sense la intenció de ser exhaustiva, la taula següent mostra de quina manera altres països europeus com el Regne Unit, Itàlia o Dinamarca han implementat també aquest enfocament en els respectius programes de regeneració urbana.

Noves polítiques de regeneració urbana a Europa. Alguns exemples

País / regió	Programa	Any d'inici
Europa	URBAN I	1994-1999 /
	URBAN II	2000-2006
	Iniciativa URBANA	2007-2013
França	Politique de la Ville	1993-1998 /
		2000-2006
Regne Unit	City Challenge	1991
	Single Regeneration Budget	1994
	New Deal for Communities	1998
	Sustainable Communities Plan	2003 / 2005
Escòcia	Community Regeneration Fund (CRF)	2004
Itàlia	Contratti di quartiere	1998 / 2001
Dinamarca	Kvarterløft (Integrated Improvement Scheme)	1997
Catalunya	Llei de barris	2004

Font: elaboració pròpia.

Tot i que no existeix pròpiament una “política urbana europea”, d’ençà de la implementació del programa URBAN i els programes d’intercanvi i difusió d’experiències⁴ hi ha hagut una certa convergència en les metodologies emprades

4. Els programes especialment rellevants en aquest sentit han estat URBACT i la xarxa de ciutats EUROCITES.

pels governs centrals, regionals i locals d'Europa per intentar redreçar les “noves” problemàtiques urbanes. Entre aquestes metodologies, en destaquen les següents (Andersen, 2001: 235):

- Primer, l'adopció d'un nou concepte organitzatiu, el de les xarxes de governança (*governance networks*), integrades per autoritats públiques, corporacions privades i la ciutadania.
- Segon, la focalització geogràfica, és a dir, l'espacialització de les polítiques de regeneració en barris o àrees urbanes determinades on es concentren problemes i on es plantegen reptes de transformació.
- Tercer, la intervenció integral, a partir del reconeixement dels reptes multi-dimensionals que planteja la regeneració urbana.

Això no significa l'establiment de solucions universals per a totes les àrees urbanes desafavorides, sinó que la majoria de programes es dissenyen tenint en compte les especificitats locals i fan prevaler el principi de subsidiarietat a l'hora de determinar les prioritats d'actuació.

2.3. Regeneració urbana: de què parlem exactament?

Les polítiques de regeneració urbana, com hem vist, són fruit de l'evolució històrica de diverses polítiques urbanes dutes a terme en diferents contextos històrics i com a resposta a posicions ideològiques determinades. El concepte, per tant, s'ha d'entendre com una nova generació de polítiques urbanes, sorgida a principis dels anys noranta, que pretenen respondre a les problemàtiques urbanes recents en el context actual, marcat per les característiques del capitalisme avançat.

Havent vist en l'apartat anterior l'evolució de les polítiques d'intervenció urbana en entorns desafavorits i després d'haver situat els principals debats sobre la matèria, ens centrarem ara a sistematitzar de manera més concreta el concepte “regeneració urbana” i les seves principals característiques. Hem comprovat que la majoria de les polítiques de regeneració urbana desenvolupades a Europa comparteixen tres elements: les xarxes de governança urbana, la focalització geogràfica en barris o àrees urbanes determinades i la voluntat de dur a terme una intervenció integral. A continuació aprofundirem en aquests elements i en d'altres que caracteritzen les polítiques esmentades.

En primer lloc, voldríem acotar la definició del concepte, ja que diversos autors han definit el concepte “regeneració urbana” de maneres lleugerament di-

ferents. Lichfield (1992) parlava de les polítiques de regeneració com d'aquelles que pretenien comprendre millor la complexitat dels processos de degradació urbana i, al mateix temps, buscaven el consens sobre com calia abordar aquestes problemàtiques. Hausner (1993) posava l'accent en la necessària planificació estratègica i integral d'aquestes polítiques, en contraposició a les polítiques a curt termini, fragmentades i basades en projectes concrets, mentre que Donnison (1993) emfasitzava el caràcter coordinat d'unes polítiques que s'havien de focalitzar forçosament en les àrees urbanes que pateixen la degradació. En una línia similar, Couch (1990) entenia la regeneració urbana com la superació tant de les polítiques de renovació urbana (basades únicament en les transformacions físiques dels barris) com de les polítiques de desenvolupament urbà (poc definides per donar llibertat al mercat i al sector privat). Més recentment, Jones i Evans (2008) destaquen el caràcter holístic de les polítiques de regeneració urbana en tant que persegueixen la transformació econòmica, ambiental i social de les àrees desafavorides i, al mateix temps, parlen de la regeneració urbana com d'una forma d'intervenció urbana pròpia del capitalisme neoliberal, i no com d'una forma d'intervenció per fer front a les desigualtats originades pel sistema econòmic actual.

Roberts i Sykes (2006: 17), basant-se en diverses de les aportacions abans esmentades, parlen de la regeneració urbana en els termes següents:

«Una visió i una acció comprensiva i integrada que condueix a la resolució dels problemes urbans i que pretén aconseguir millores en les condicions econòmiques, físiques, socials i ambientals d'una àrea que està sent transformada.»

Basant-se en aquesta definició, els mateixos autors suggereixen que els principis que caracteritzen la regeneració urbana són els següents:

- Es basa en una anàlisi detallada de les condicions de l'àrea urbana en la qual es vol intervenir i, per tant, es focalitza en el territori i parteix de les seves especificitats.
- Pretén assolir simultàniament objectius relatius a les característiques físiques del barri, la seva estructura social, la seva base econòmica i les seves condicions ambientals.
- Per aconseguir-ho, es genera i s'implementa una estratègia comprensiva i integrada amb la finalitat de resoldre els problemes de manera equilibrada, ordenada i positiva; no es tracta, doncs, d'una política a curt termini, sinó d'una política planificada i amb caràcter estratègic.
- L'estratègia i els programes volen ser coherents amb els principis del desenvolupament sostenible, un concepte que sovint es fa servir per definir les

comunitats sostenibles com aquelles que es caracteritzen per la mixticitat i per l'equilibri que tenen des de tots els punts de vista (demogràficament, econòmicament, ambientalment).

- Es fixen objectius clars i operacionalitzables, si pot ser mitjançant indicadors quantitatius.
- Es pretén fer el millor ús possible dels recursos naturals, econòmics i humans.
- Es persegueix el consens en les accions amb la participació més àmplia possible de les persones residents al barri i amb la cooperació de tots els agents que tenen un interès legítim en l'àrea regenerada, ja sigui a través de partenariats o mitjançant altres formes de governança.
- Es reconeix la importància de mesurar el desenvolupament de l'estratègia fins a l'assoliment dels objectius establerts.
- S'accepta que els programes inicials hauran de ser revisats d'acord amb els canvis que es vagin produint al llarg del procés d'implementació de l'estratègia.
- Es reconeix que els diferents elements de l'estratègia produiran millores a diferents velocitats.

Sobre la base d'aquests principis –no ho hem d'oblidar–, tot procés de regeneració urbana pretén fer front a les situacions d'exclusió social que es concentren en un territori determinat. Per fer-ho, s'adopta una estratègia intervencionista, en contraposició amb les polítiques urbanes anteriors –de caire més liberal–, però es continua comptant de manera molt important amb el sector privat per materialitzar-la. Tanmateix, i aquest és un altre dels elements diferencials de les polítiques de regeneració urbana, es vol involucrar en la regeneració no solament el sector privat, sinó també la comunitat del barri, cosa que fa pensar que aquestes polítiques podrien estar més orientades a la comunitat i no tant al mercat com les seves predecessores. Es tracta, per tant, de mobilitzar esforços col·lectius per generar solucions de consens al problema de l'exclusió social en àrees urbanes concretes.

El debat sobre la focalització geogràfica en els barris

L'expansió d'aquest tipus de polítiques de regeneració focalitzades en barris desafavorits ha generat un debat important en la literatura sobre l'escala territorial adequada per abordar el fenomen de l'exclusió social o, fins i tot, sobre la mateixa conveniència de focalitzar territorialment les polítiques d'inclusió social. Lowndes i Sullivan (2008), per exemple, identifiquen quatre grans raons des de les quals es pot justificar l'èmfasi en el barri com a escala d'intervenció de les polítiques urbanes (concepte que aquestes autores anomenen “*neighbourhood approach*”):

- La raó “social” emfasitzaria la importància dels efectes de barri en els processos d'exclusió social, la seva naturalesa multidimensional i la necessitat consegüent d'intervenir-hi integralment. El barri representaria, des d'aquesta perspectiva, una oportunitat perquè diferents actors locals actuessin de manera conjunta per tal de donar respostes integrals al repte de la inclusió social.
- La raó “cívica” emfasitzaria les oportunitats que representa aquesta escala d'intervenció des del punt de vista de la participació directa de la ciutadania i la implicació comunitària. El barri, com a esfera de proximitat, pot ser un espai òptim per estimular aquesta participació. La participació pot ser una via d'apoderament de les comunitats desafavorides i de creació de capital social democràtic.
- La raó “política” posaria l'accent en les oportunitats de millora de l'accessibilitat (*accessibility*), la sensibilitat (*responsiveness*) i la capacitat de resposta (*accountability*) dels processos de decisió política respecte a la ciutadania. Articular les polítiques en l'escala del barri ofereix majors oportunitats d'apropiació de les polítiques per part de la comunitat.
- La raó “econòmica” posaria l'accent en els guanys potencials de les polítiques en termes d'eficiència. Millorar la coordinació entre diferents administracions, actors privats, comunitaris i del tercer sector pot significar una contribució important a l'eficiència de les polítiques de resposta als problemes socials.

En un pla “operatiu”, han sorgit debats sobre quins són els criteris més justos a l'hora de prioritzar els barris en els quals intervenir, sobre el risc de deixar fora barris que s'ubiquen en la frontera d'aquests criteris o sobre la manera d'evitar que la focalització territorial no alimenti encara més l'estigmatització d'aquests barris. D'altra banda, no hem d'oblidar que, tot i que aquestes polítiques focalitzen la intervenció en zones urbanes geogràficament molt específiques, en general són polítiques força *top-down* impulsades des dels governs centrals o regionals per intervenir a una escala local, això sí, conjuntament amb els governs municipals i els actors del territori. Així, en la majoria dels casos es tracta de programes d'àmbit estatal o regional que financen intervencions de regeneració urbana en barris concrets mitjançant convocatòries competitives en què els municipis presenten els seus projectes per optar al finançament. Malgrat que el govern local hi sol tenir un paper molt rellevant, igual que els diferents actors del territori, el marc en el qual s'estableix la regeneració, les característiques dels projectes, les formes d'organització, les prioritats d'inversió i molts altres detalls els predetermina el govern que impulsa de la política, és a dir, el govern central o regional. Per tant, independentment del marge de maniobra que els diferents programes deixin als governs locals per concretar el procés de regeneració d'acord amb les seves necessitats, existeixen molts elements que condi-

cionen tant la dimensió operativa com la dimensió substantiva de la política; elements que estan fixats *a priori* i que són universals per a tots els barris que adquireixin el finançament d'un programa en qüestió.

Però hi ha altres debats en relació amb la idoneïtat del barri com a àmbit d'intervenció que considerem encara més de fons. Per exemple, la significació social del barri s'ha vist erosionada progressivament per l'emergència d'un estil de vida molt més fluid, l'augment de la individualització i la desterritorialització de les relacions socials, gràcies a les majors oportunitats de mobilitat i a les noves tecnologies. A més, davant les incerteses que provoquen la intensitat i la complexitat dels canvis socials actuals, el barri, com a espai proper i conegut, pot guanyar major significat com a font de confort i de seguretat. En aquest context, recuperar el barri com a espai de quotidianitat pot esdevenir un factor clau per fer front a les dinàmiques socioeconòmiques de la societat actual. Així doncs, el barri continua mantenint una gran significació per a les relacions quotidianes entre les persones (Davin, 1993; Phillipson, 1999 a Kearns i Forrest; Castells, 1997), tot i que aquesta significació està patint mutacions importants i provoca el creixement de les relacions fora dels barris.

Resulta particularment important tornar a remarcar aquí que la importància del barri és relativa en funció del tipus de barris i del tipus de col·lectius socials (Blanco i Subirats, 2008). Com s'ha dit, alguns estudis demostren que la gent gran o qui es fa responsable de les tasques reproductives acostuma a mantenir lligams més forts amb el barri que no pas altres col·lectius (Henning i Lieberg, 1996). Els vincles de les persones amb els barris també tendeixen a ser més forts com més baixa és la categoria social d'aquests barris. Les altes taxes de desocupació, la sobreocupació dels pisos, les restriccions físiques o econòmiques per a la mobilitat, la major presència de grups etnicoculturals d'origen divers que fan un ús més intensiu de l'espai públic, etc. expliquen que les persones que resideixen als barris desafavorits passin més temps en les seves àrees locals que les que viuen als barris més benestants. Finalment, els lligams amb el barri i la dependència de les persones respecte a l'estructura d'oportunitats territorials són desiguals segons el tipus de barri desafavorit, de tal manera que tendeixen a ser més intensos com més segregats territorialment es troben.

Un altre argument esgrimit sovint per qüestionar l'efectivitat de les polítiques focalitzades territorialment fa referència al fet que aquest tipus de polítiques se centren més en les conseqüències locals dels problemes socials que no pas en els factors estructurals que generen aquestes problemàtiques. Els problemes que s'observen en aquest tipus de barris no són més que reflexos d'un seguit de processos socials, econòmics i polítics que operen en escales territorials més àmplies que no

pas el barri (metropolitans, regionals, estatals o fins i tot globals). Molts d'aquests problemes es poden ubicar en un procés de transició cap a una societat "postindustrial" on emergeixen nous processos d'exclusió i marginalitat com a conseqüència de la fragmentació social, la precarització del mercat laboral i la falta de respostes de l'estat del benestar a aquestes transformacions (Subirats i Gomà, 2003). En definitiva, des d'aquesta òptica, les polítiques territorialitzades en els barris estarien condemnades ser polítiques "de final de canonada" (*end-of-the-pipe-policies*), centrades només en les conseqüències i obviant les causes que les generen (Atkinson i Kintrea, 2001). Davant aquesta perspectiva, però, convé recordar que si bé és evident que no totes les causes de l'exclusió es poden atribuir al barri, aquesta escala territorial efectivament té, per ella mateixa, pes explicatiu de les condicions de vida i de les oportunitats d'inclusió social de les persones. Afirmar això no significa reclamar una actuació exclusivament centrada en el barri, però sí sensible a les especificitats territorials del fenomen de la vulnerabilitat social (Blanco i Subirats, 2008). L'actuació en determinats barris sense una articulació adequada amb altres polítiques de ciutat, regionals, estatals i globals, però, pot acabar provocant simplement un desplaçament dels problemes cap a altres àrees del territori, més que no pas la seva solució (Parkinson, 1998).

Un element debatut extensament en relació amb aquest tipus de polítiques fa referència, precisament, als efectes que generen en termes de desplaçament de la població en el territori i, consegüentment, el desplaçament espacial de les problemàtiques socials. Un dels possibles efectes de l'actuació territorialitzada és l'accentuació dels processos de fugida de la població que aconsegueix ascendir socialment, en aquest cas com a conseqüència de les intervencions socials en el territori. Un altre dels efectes, més habitual i discutit en la literatura, és el d'ennobliment (Atkinson i Bridge, 2005), és a dir, el desplaçament de la població desafavorida que no té capacitat econòmica per quedar-se a l'àrea regenerada (normalment cap a àrees encara en pitjors condicions que la de sortida) i la substitució d'aquesta població per col·lectius amb major capacitat econòmica. En aquest sentit, s'ha criticat l'ús de la regeneració urbana com un eufemisme dels processos d'ennobliment. Des d'aquesta perspectiva, el que pretendrien en realitat els governs locals seria incentivar processos elititzadors com a estratègia d'atracció de fluxos de capital en el marc de la competència interurbana global (Smith, 2008). Sovint, tanmateix, aquesta no és una estratègia deliberada, sinó un efecte no intencionat de les polítiques de regeneració. Malgrat que és cert que l'ennobliment significa un perill real en els processos de regeneració urbana, no hi ha cap motiu pel qual aquest procés s'hagi de donar d'una manera automàtica. De fet, l'absència de polítiques de regeneració i la lliure actuació del mercat immobiliari poden acabar portant també cap a processos elititzadors en segons quines zones. Així, trobem que l'evolució de les àrees urbanes en processos de

regeneració pot ser diversa segons l'impacte de la regeneració en l'evolució de les rendes urbanes i en el canvi social (Regenera, 2007). Es dibuixarien tres possibilitats del resultat de les polítiques de regeneració:

- 1) Manteniment de la situació inicial: gràcies a les intervencions públiques s'atura el procés de declivi de l'àrea urbana a partir de polítiques d'assistència i millores cosmètiques en el paisatge urbà, però no s'inicia cap procés de canvi i l'àrea continua en una posició d'inferioritat en la jerarquia urbana. Tot i així, si s'aturés la intervenció, podria ser que l'àrea continués un procés de declivi i deteriorament.
- 2) Ennobliment: sobretot quan les polítiques públiques van més orientades al mercat que a la comunitat, es produeix un fort procés de revaloració de l'àrea. Aquest procés respon a la combinació de tres factors: un territori on l'habitatge té algunes característiques atractives (bones condicions dels habitatges i/o bona localització a la ciutat); atracció potencial de persones amb rendes més altes, i febles possibilitats de "resistència" dels habitants actuals.
- 3) Inclusió socioespecial: l'àrea urbana desafavorida millora la seva situació en la jerarquia urbana respecte a la situació que tenia a l'inici de la intervenció sense que es produeixi un canvi important en la composició social. Això succeeix quan els processos de regeneració es fan "amb" la població i "per" la població que viu a l'àrea a partir d'un diagnòstic compartit.

Mentre que les causes de l'ennobliment i la connivència dels poders públics han estat llargament debatudes en la bibliografia sobre el tema, la identificació d'aquelles polítiques que la limiten estan poc estudiades (Porter i Shaw, 2009). A part dels factors anunciats com la qualitat de l'habitatge, la centralitat en l'àrea urbana o la participació activa/feblesa dels habitants, altres factors com el règim de tinença (propietat o lloguer), el tipus d'intervenció pública en el mercat d'habitatge (més regulacionista o més liberal), la potenciació de determinats equipaments (de proximitat o de ciutat/metropolitans) o la presència/absència de polítiques de desenvolupament comunitari i associatiu són alguns elements que poden dificultar o facilitar els processos d'elitització d'un barri. En aquest sentit, ens sumem a l'apreciació de Carpenter sobre la necessitat de tenir en compte aquests riscos potencials en l'inici del procés de regeneració:

«Un programa que té objectius explícits d'inclusió social necessàriament requereix mecanismes que protegeixin els residents locals davant el risc de desplaçament. Els partenariats de regeneració han de ser conscients de les qüestions potencials i han d'identificar accions per minimitzar els riscos.»

(Carpenter, 2006: 2158-2159)

Finalment, algunes polítiques de regeneració s'han volgut justificar explícitament a través de l'objectiu de la "mixticitat social". És a dir, la raó de ser d'aquestes polítiques seria evitar la concentració en el territori de població amb un estatus socioeconòmic baix i generar, per contra, dinàmiques residencials de mixticitat entre col·lectius socioeconòmics diversos. Sovint, a més, s'ha vinculat aquesta mixticitat al concepte de "comunitat sostenible", assumint que el model de barri sostenible és un barri amb un model urbà compacte, ben dotat d'espais públics, amb els diferents usos mesclats i no segregats, amb una bona dotació de serveis, equipaments i ocupació per fer que la gent vulgui quedar-s'hi a viure i treballar-hi i, també, un barri amb una diversitat social elevada, que inclogui població de diferents estatus socioeconòmics i de diferents col·lectius socials (Raco, 2005). Suposadament, la mixticitat hauria de permetre generar models socials positius per a les persones d'estatus socioeconòmic més baix, atenuar l'estigmatització del territori i atreure nous recursos que incidirien en una millora de la qualitat global de vida al barri. No obstant això, les evidències empíriques que la mixticitat assoleix efectivament aquest tipus d'efectes són escasses. De fet, la literatura més recent insisteix en els riscos de les polítiques orientades cap aquest objectiu, com ara que no hi hagi interacció real entre col·lectius socials massa diferents (i desiguals), que els desplaçaments de població afectin negativament les xarxes de solidaritat preexistents o que els costos per a la població més vulnerable siguin excessius i s'emmaskarin, sota l'objectiu de la mixticitat, dinàmiques d'ennobliment (Lees, 2008; Musterd, 2008).

2.4. Innovació en les polítiques de regeneració urbana: integralitat i participació

L'extensió de les polítiques de regeneració de barris desfavorits a Europa i el consegüent debat sobre la focalització territorial de les polítiques d'inclusió social han anat acompanyats d'una reflexió sobre la manera com aquestes polítiques de regeneració s'haurien d'adaptar a la naturalesa complexa i canviant de les problemàtiques socioespacials que pretenen abordar. La literatura emfasitza, de manera gairebé unànime, dues dimensions necessàries d'innovació en les polítiques de regeneració, que són les dues que articularan el nostre estudi sobre els plans integrals de la Llei de barris: la integralitat de les polítiques i la participació en el disseny i el desenvolupament d'aquestes polítiques.

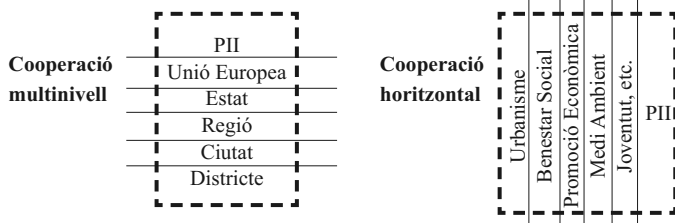
De les polítiques sectorials a la integralitat de la política

Com s'ha comentat anteriorment, l'adopció de la perspectiva de la regeneració urbana en les polítiques urbanes ha comportat, en general, passar d'una

suma de perspectives sectorials a una visió integrada de totes les polítiques que afecten una zona urbana determinada. Atès que els problemes dels barris desafavorits són múltiples, les solucions també ho han de ser, i, alhora, cal tenir en compte que cada problema té diferents dimensions. Així, per exemple, l'atur pot estar relacionat amb l'estatus legal de les persones que hi viuen, o bé amb la seva formació, que paral·lelament afecta la capacitat adquisitiva i, de retruc, la capacitat de manteniment dels edificis. Per tant, des de l'òptica de la integralitat, les polítiques de regeneració urbana haurien de ser capaces no tan sols de definir els problemes holísticament atenent totes les seves dimensions i relacions de complexitat, sinó que, fruit d'aquesta definició holística dels problemes del barri, caldria planificar intervencions també integrals per fer-hi front. El caràcter integral d'aquests programes es refereix, doncs, a la diversitat de mesures adoptades (socials, econòmiques, físiques, ambientals, etc.) i a la varietat d'agents implicats en el disseny i la implementació (públics, privats, del sector mercantil, del tercer sector i organitzacions comunitàries).

Normalment això requereix passar d'unes formes jeràrquiques, centralitzades i burocràtiques de fer política a models més horitzontals, descentralitzats i basats en les confiança i les complicitats en què es relacionen una pluralitat d'actors. És el que s'ha anomenat "governança" o "govern en xarxa", en què la participació dels diferents actors es basa en la interdependència, l'intercanvi de recursos i el compromís cap a objectius compartits, sense que això signifiqui necessàriament simetria de recursos entre ells o absència de conflicte (Brugué, Gomà i Subirats, 2000; Blanco i Gomà, 2002). La idea és que s'actui des d'una visió integral de l'àrea d'intervenció per tal de coordinar les diferents polítiques sectorials en una mateixa direcció, aprofitant sinergies entre coneixements diversos i actuacions múltiples per tal de ser més eficients amb els recursos i més eficaços en els resultats. Això vol dir molt més que realitzar diferents polítiques simultàniament (en un mateix territori i en un mateix període de temps): significa pensar-les i implementar-les coordinadament a partir d'un diagnòstic compartit, aprofitant les sinergies i gestionant les contradiccions que s'estableixen entre elles a l'hora de desplegar-les.

Models de cooperació



Les visions integrals, si volen ser més que un catàleg d'actuacions en àmbits diferents, requereixen un canvi important en el funcionament de les administracions públiques –avesades a les lògiques sectorials– cap a processos més cooperatius tant entre departaments d'una mateixa administració (cooperació horitzontal) com entre diferents administracions (cooperació multinivell). Aquests tipus de cooperació, tot i ser necessaris, no deixen de ser conflictius (Regenera, 2007). A part de la sectorialització de l'Administració, arquitectes, enginyers i departaments d'Urbanisme han tingut tradicionalment un fort control sobre les polítiques de regeneració urbana, motiu pel qual es generen resistències tècniques i polítiques a l'hora de compartir capacitat d'influència en la constitució d'equips pluridisciplinaris de diagnosi, planificació i actuació. En aquest context, l'existència de personal tècnic i dedicat a la política capaç de liderar, innovar i superar les divisions estructurals internes i externes en benefici dels resultats del projecte integral en el territori seran una de les claus de l'èxit dels projectes.

A banda de les resistències que hi pugui haver, quan hi ha una voluntat política i tècnica de canviar les maneres de fer existeix la dificultat de com fer operativa aquesta intenció, és a dir, de trobar les estructures, els espais o els mecanismes adequats. La demanda d'una estratègia integrada multisectorial sovint requereix la creació de més organismes *ad hoc* i d'espais intergovernamentals per tal de coordinar i planificar els programes de regeneració urbana, fent-ne més complexa la gestió i fent necessària la destinació de nous recursos a aquestes tasques per tal de no saturar els existents. La proximitat d'aquests organismes al territori i a la població que hi habita, la seva autonomia i la seva bona interrelació amb la resta de departaments i d'administracions acostumen a ser aspectes clau per a l'èxit i, alhora, difícils de compaginar.

De ciutadans passius a la participació en la regeneració

En els últims anys, s'ha anat construint un ampli consens sobre el valor i els beneficis potencials d'una major participació de la ciutadania en els processos de regeneració urbana (Burton, 2003). Aquest accent en la participació coincideix amb un procés més ampli de canvi en la concepció del rol dels ciutadans i les ciutadanes en les polítiques públiques. Davant la visió paternalista de l'estat del benestar, en què els ciutadans són votants passius, contribuents o simples administrats i destinataris de les polítiques assistencials, ha anat prenent força la visió alternativa d'un ciutadà actiu i coresponsable de les decisions públiques. Aquesta visió alternativa s'ha sostingut en discursos polítics diferents, fins i tot aparentment contraposats: des de visions liberals, per exemple, s'ha insistit en la necessitat de reconèixer el dret dels ciutadans a actuar com a consumidors actius, amb capacitat d'elecció, en la seva relació amb els serveis públics, i també s'ha

vist la participació com una oportunitat per descarregar l'estat de certes responsabilitats, que ara es traslladen als consumidors o a les comunitats. En contraposició a aquesta concepció del ciutadà com un client de l'Administració, des de visions més progressistes s'ha defensat la participació com una via d'apoderament polític de les comunitats i d'aprofundiment democràtic. Aquest darrer enfocament, a diferència de les aproximacions més liberals, es nega a acceptar la protecció dels interessos privats com a eix central i aposta per situar la participació política de la ciutadania com a principal element articulador de la democràcia (Lipset, 1995). S'entén que els ciutadans són els millors coneixedors dels seus problemes i que, per tant, si poden participar de les decisions que afecten la seva comunitat faran incrementar l'eficàcia d'aquestes decisions –les faran més funcionals–, al mateix temps que n'incrementaran la legitimitat.

Entenem la participació ciutadana com totes aquelles pràctiques polítiques i socials a través de les quals la ciutadania pretén incidir sobre alguna dimensió d'allò que és públic. Sota aquest paraigua, la participació ciutadana engloba una gran diversitat de pràctiques polítiques i socials: des del vot en unes eleccions representatives fins a qualsevol forma d'acció col·lectiva de protesta o reivindicació. En qualsevol pràctica de participació ciutadana, però, és fonamental que ciutadans i ciutadanes siguin una "part" activa i, per tant, queden fora d'aquesta definició totes aquelles pràctiques informatives en les quals el ciutadà actua com un simple receptor passiu (Parés, 2009).

Aplicar la participació de la ciutadania a les polítiques de regeneració urbana restringeix la definició que acabem de donar a aquelles pràctiques en què l'Estat desenvolupa un paper rellevant, perquè, en la mesura que les polítiques de regeneració són impulsades per l'Administració, les pràctiques participatives associades a la dimensió operativa d'aquestes polítiques també hauran de ser pràctiques institucionalitzades. Considerem que una pràctica participativa és institucionalitzada quan discorre a través dels canals institucionals promoguts i reconeguts per l'Administració i que, en conseqüència, s'insereix en les regles del joc acceptades per l'Estat. En totes les formes de participació ciutadana institucionalitzada, l'Estat hi té un paper central, per tal com reconeix i garanteix els canals que fan possible la participació de la ciutadania en l'esfera pública. Això no vol dir, tanmateix, que totes les formes de participació ciutadana institucionalitzada hagin de sorgir per iniciativa de l'Estat, ja que també existeixen experiències sorgides de la societat civil que han estat canalitzades per l'Administració mitjançant la creació d'espais de participació institucionalitzats.

Existeixen moltes maneres diferents de fer participar la ciutadania en les polítiques de regeneració urbana, fet que té a veure amb el model de governança

urbana adoptat en cada cas. Així, la participació en els projectes integrals de regeneració urbana es pot dur a terme a través de processos de consulta o deliberació o amb la coproducció de béns i serveis per part de la comunitat. Es pot canalitzar a través de processos participatius o mitjançant la construcció d'òrgans, estructures o partenariats. Es pot adreçar al conjunt de la comunitat d'un barri i a tota la pluralitat d'agents que hi intervenen o es pot restringir a alguns agents econòmics i/o socials. El ventall d'opcions és ampli i difícilment es pot establir un patró comú. En tot cas, però, és evident que la manera com es concreti la participació en el model de governança urbana condicionarà la qualitat democràtica d'aquest model i, d'acord amb l'argument que estem analitzant en aquest llibre, pot condicionar també l'orientació substantiva de les polítiques de regeneració (Papadopoulos i Warin, 2007; Sorensen i Torfing, 2005).

L'articulació de xarxes de governança per elaborar i implementar polítiques de regeneració es pot concretar, per tant, en formes molt variades, responnent sempre a uns valors normatius determinats (Pierre, 1999). Alguns models de governança s'orienten més a la comunitat i adopten formes en què el paper de la ciutadania és més rellevant, en què la pluralitat d'actors participants és més gran i en què les relacions entre aquests actors s'estableixen mitjançant mecanismes que garanteixen una major igualtat. Altres models de governança urbana, en canvi, adopten formes més orientades al mercat, habitualment més jeràrquiques i restringides, en què el nombre d'actors és més limitat i en què el paper de la ciutadania queda diluït a favor del paper dels actors econòmics. El rol que es dona a la ciutadania, la diversitat dels actors que formen part de les estructures de governança (i la importància dels actors que en queden exclosos) o la qualitat dels mecanismes concrets de participació que s'implementen en l'elaboració de les polítiques de regeneració determinen en gran mesura que un model de governança urbana sigui més democràtic o menys.

La participació és considerada sovint com una manera de millorar la qualitat de les polítiques públiques, a través de diagnòstics més rics, una major creativitat, més legitimitat i acceptació de les decisions i la coresponsabilització dels afectats. A més, la participació també ha estat defensada com una eina de desenvolupament de noves relacions socials, tant dins el barri com amb el seu entorn. Amb aquest objectiu, als barris més desafavorits s'ha desenvolupat tota una generació de polítiques basades en la comunitat ("de desenvolupament comunitari") per tal d'enfortir-la, generar cohesió social i, finalment, fer-la participar de la presa de decisions públiques. S'entén per "desenvolupament comunitari" el procés de modificació i millora d'una comunitat local en situació de subdesenvolupament o d'utilització insuficient dels recursos disponibles que duen a terme els mateixos membres (Marchioni, 1969). El concepte central d'aquestes políti-

ques és el d'“apoderament”, que permet a la comunitat dominar prou recursos materials, socials, culturals i simbòlics per esdevenir protagonistes en el procés de les polítiques públiques. Això inclou les dimensions següents (Andersen i Van Kempen, 2003: 81):

- a) La identitat: la construcció d'una identitat basada en l'entesa mútua entre els habitants del barri.
- b) Les polítiques públiques: la competència de participar i actuar en benefici propi en el sistema polític.
- c) Les institucions: l'establiment de noves institucions i la focalització de les existents en la comunitat.

Un dels aspectes més importants en aquest procés d'apoderament rau en la creació de capital social. Especialment arran de les aportacions de Robert Putnam, el capital social s'ha inserit en l'agenda acadèmica i política i ha esdevingut un dels ingredients clau de generació de cohesió social per tal de millorar el rendiment de les polítiques en terrenys com l'educació, la salut, les polítiques d'ocupació o la seguretat ciutadana, i fins i tot per millorar el funcionament mateix de la democràcia. Putnam defineix el capital social com «formes d'organització social tals com les xarxes, les normes de reciprocitat i la confiança, que faciliten la coordinació i la cooperació per al benefici mutu. El capital social augmenta els beneficis del capital físic i del capital humà» (Putnam, 1993: 35).

S'assumeix que els barris desfavorits han entrat en una espiral de declivi on cada vegada hi ha menys normes socials compartides, les xarxes socials són fragmentades i els nivells de confiança entre la ciutadania i entre la ciutadania i les institucions són baixos. Així doncs, «objectius relacionats amb el capital social com el desenvolupament d'habilitats, recursos i xarxes poden reforçar la confiança i, per tant, contribuir a tractar problemes típics en les comunitats pobres com els sentiments de fracàs, inferioritat, baixa autoestima i desapoderament, sentiments que es manifesten en actituds d'apatia, retraïment, depressió i agressió» (Wilkinson, 1994 a Kearns, 2004). Però no qualsevol tipus de capital social és positiu *per se*. Com assenyalen alguns autors (Partoes i Ladblot, 1996: 20 a Kearns, 2004), als guetos es concentra un capital social considerable, però el que es pot aconseguir a través seu no permet sortir de la situació de pobresa. Així doncs, «el capital social no és important per ell mateix, sinó pel que un en fa o en pot obtenir, com ara altres formes de capital» (Forrest i Kearns, 2001: 2141).

Més enllà de confiança i de normes compartides, és important que la configuració de les xarxes comunitàries impliqui una redistribució de poder entre personal tècnic, grups polítics i ciutadans i ciutadanes que actuen i habiten als barris,

cosa que implica l'establiment de noves institucions i mecanismes per tal d'elaborar i implementar les polítiques. En aquest sentit, més enllà de la promoció de l'associacionisme, moltes de les polítiques comunitàries incloses en els programes de regeneració van encaminades a facilitar la generació de capital social de pont (*bridging social capital*) i de capital social en escala (*linking social capital*) (Taylor, 2003; Gilchrist, 2004). El primer permet trencar l'aïllament de les diferents comunitats que conviuen en un mateix territori (caracteritzades per xarxes grupals amb llaços forts –*bonding capital*– que en determinades situacions poden generar aïllament envers la resta de la població, mantenir comunitats opressives o bé exacerbar el conflicte entre diferents comunitats); això facilita la comunicació i el reconeixement entre diferents grups i permet prevenir els conflictes intergrupals. El segon tracta d'emfasitzar les formes de capital social que permeten vincular actors que tenen diferent poder i diferent estatus. A la pràctica, això ha donat lloc a la formació d'organismes específics, com els partenariats, destinats a la planificació i el seguiment de les polítiques de regeneració als barris, a vegades liderats per persones significatives de la comunitat, tot i que les funcions i la composició d'aquests partenariats canvia molt d'un país a un altre (Regenera, 2007: 37). Tanmateix, aquest fet implica no solament la creació de nous òrgans, sinó també la capacitat de la ciutadania en habilitats i en recursos i també tot un canvi de cultura organitzativa dins les mateixes administracions (Wood, 2000 a Kearns, 2004).

A partir d'un repàs de la bibliografia especialitzada, a continuació apuntem els principals obstacles que sovint dificulten l'apoderament de la ciutadania i la seva participació efectiva en les polítiques de regeneració urbana.

En primer lloc, cal apuntar una evidència: no tots els barris són iguals. Atesa la seva evolució social i urbana, n'hi ha uns que tenen una infraestructura cívica densa i un sentiment de pertinença molt arrelat, mentre que d'altres tenen una xarxa social molt més fragmentada i volàtil. En els primers, és fàcil trobar una diversitat suficient de líders comunitaris per incloure'ls en el procés de presa de decisions. En els segons, gran part del treball inicial s'haurà de dedicar a acompanyar la construcció d'infraestructura comunitària, fet que requereix llargs períodes de temps i recursos (Comissió Europea, 1997).

D'altra banda, alguns autors han assenyalat que existeixen diferents requisits previs per a l'èxit de la participació. Segons aquesta aproximació, anomenada CLEAR (Lowndes, Pratchett i Stoker, 2006), les persones participen quan a) tenen prou recursos per poder-se fer sentir (*can*); b) tenen la sensació de formar part d'alguna cosa i ho volen fer perquè això és central en la seva sensació d'identitat (*like*); c) se'ls facilita l'oportunitat de fer-ho (*enable*) a través d'algun

tipus d'infraestructura organitzativa; d) se'ls demana directament l'opinió (*asked*), i e) perceben que el sistema de participació és sensible (*responsive*) a les seves demandes.

Així doncs, podem agrupar aquests factors en dos grups. El primer fa referència als habitants i inclou la necessitat de disposar d'una sèrie d'habilitats i de coneixements, de tenir algun sentiment de pertinença comunitari i de disposar d'una mínima infraestructura organitzativa. Això varia de barri a barri, i un dels elements determinants solen ser les desigualtats de poder entre els actors d'una mateixa àrea, ja que sovint alguns grups poden i volen participar d'una manera molt més efectiva que d'altres. La inclusió en processos de decisió sempre de les mateixes persones en reforça el protagonisme i l'acumulació de contactes davant altres persones que mai no participen (Skidmore *et al.*, 2006). Això condueix a qüestionar en determinats moments la legitimitat de qui participa per representar la comunitat o a desgastar i a saturar aquelles persones que assumeixen aquest tipus de responsabilitats. Alhora, existeix una visió excessivament unitària de la comunitat quan en un barri determinat conviu un conjunt divers de comunitats que poden tenir interessos contraposats (Edwards, 1997 a Van Kampen, 2003). Tal com apunta Mayer (2000), la inclusió d'algunes organitzacions comunitàries en els processos de governança pot ser un element generador de conflictes i noves fragmentacions entre les organitzacions del territori. Aquelles que, per voluntat pròpia o bé per exclusió, en queden al marge, poden veure les que s'hi integren com si s'haguessin "venut" a l'estat.

Però no tan sols hi ha dificultats en la participació en el vessant de la ciutadania. El segon grup de factors fa referència a les resistències per part del personal tècnic i de les persones que es dediquen a la política a fi que es pugui generar un canvi cultural i organitzatiu que faciliti la participació d'una manera efectiva. El manteniment d'estructures jeràrquiques i segmentades, la superioritat del coneixement expert sobre el coneixement "profà" de ciutadans i ciutadanes, el manteniment d'un llenguatge i de procediments formals estranys a les persones que viuen en aquests barris, la legitimitat que ofereix la democràcia representativa, els intents de manipulació de la societat civil organitzada, la manca de transparència i d'informació, així com l'establiment d'unes estructures clientelars, entre d'altres, esdevenen importants obstacles per a la participació.

Encara que s'obrin petites finestres invitant a la participació, moltes vegades la lògica "*top down*" d'uns mecanismes participatius excessivament dirigits i controlats per l'Administració dificulta la implicació real de la ciutadania en els processos de presa de decisions (Regenera, 2007: 42). De fet, sembla que aquest punt és cada vegada més rellevant: si la participació ciutadana va més enllà de

la retòrica política, hauria d'implicar necessàriament una cessió de poder de les persones que estan acostumades a prendre decisions i augmentar la capacitat d'influència de les organitzacions comunitàries. En definitiva, implicar la ciutadania hauria de voler dir cedir-li poder (Robinson i Shaw, 1991: 63) assumint la diversitat d'opinions i les desigualtats existents en el si d'una àrea urbana. Tanmateix, sovint això no és així.

3. La Llei de millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen atenció especial

Jonatan Sánchez i Marc Martí-Costa

En aquest capítol pretenem capbussar-nos en els objectius principals i en les característiques específiques de la Llei 2/2004 de millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen atenció especial i el Reglament que la desplega. No pretenem fer cap anàlisi des del dret, sinó explorar la dimensió conceptual de la Llei per comprendre'n els objectius principals i els mecanismes que desplega per tal d'aconseguir-los. No és tampoc una anàlisi exhaustiva; de fet, ens centrarem en les dimensions més rellevants per al nostre estudi, és a dir, en la manera com la Llei aborda conceptualment i operativament qüestions com la participació i la integralitat.

3.1. Descripció i objectius

La Llei de barris, juntament amb els programes Izartu del Govern basc,⁵ són els primers programes en l'àmbit de l'Estat espanyol que s'assimilen a les polítiques de regeneració urbana focalitzada impulsades en els últims anys a Europa. La Llei de barris va ser aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2004, i fins a l'any 2008 s'han realitzat cinc convocatòries amb un fons de la Generalitat de 99 milions d'euros per a cadascuna que ha beneficiat un total de 92 barris, els quals agrupen unes 804.000 persones de 77 municipis.

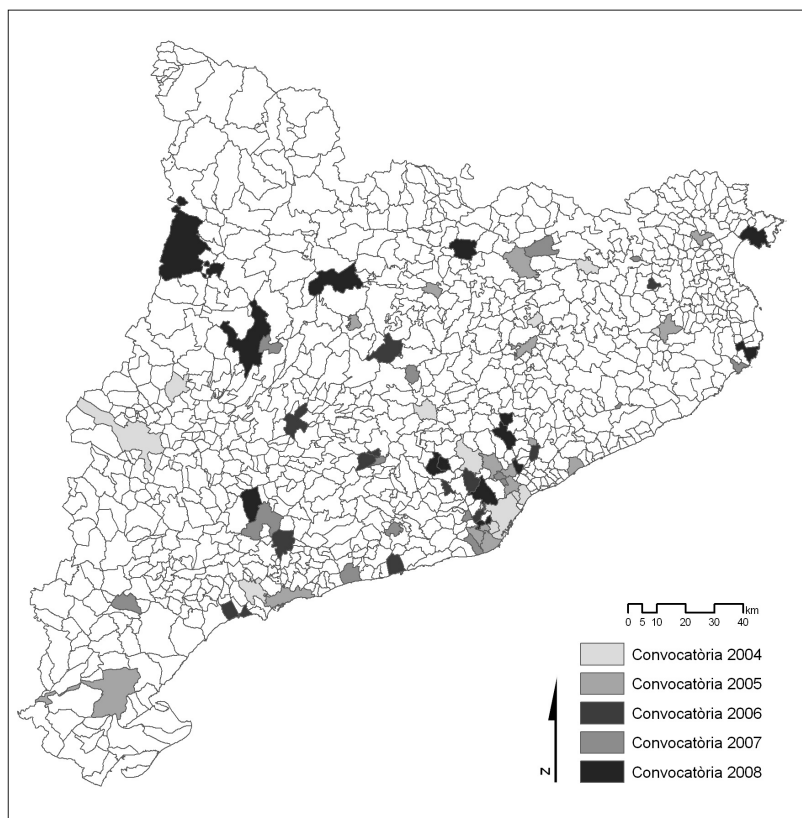
5. Sota la Iniciativa Euskadi 2000Tres, el Govern basc va posar en marxa un programa integral de rehabilitació urbana, batejat amb el nom d'Izartu. En aquest programa tenen un pes important les accions destinades a infraestructures i desenvolupament econòmic, ja que és una iniciativa força encarada a les àrees en declivi industrial. Tanmateix, comparteix amb la Llei de barris l'existència d'un fons extraordinari del govern autonòmic, el paper fonamental dels ajuntaments en l'eleboració dels programes i el seu cofinançament, així com en la voluntat d'integralitat dels programes. El vessant participatiu sembla, però, menys desenvolupat. En les dues convocatòries realitzades (2001-2005 i 2004-2008) s'han cofinançat 118 programes integrals en 87 municipis bascos, amb una inversió total de 391,5 milions d'euros (Eusko Jaurilaritza, 2002, 2006).

El total d'inversió previst en els projectes ja iniciats en aquestes cinc convocatòries ha estat de 990 milions d'euros incloent-hi l'aportació dels municipis, que se situa entre el 25% i el 50% de la inversió en cadascun dels projectes.

Per tenir una dada comparativa de la magnitud de la inversió, de l'any 2001 a l'any 2006 el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) va invertir 726 milions d'euros dins el programa URBAN II, que va beneficiar 2,2 milions de persones en 70 programes diferents. Aquestes dades mostren la prioritat i l'esforç que ha dut a terme un govern autonòmic en aquest tipus de polítiques, encara que una part del finançament provingui del FEDER. Tot i que aquest tipus de polítiques de regeneració ja s'havien iniciat puntualment a Catalunya des del començament de la democràcia amb el suport de l'Estat (com ara les àrees de rehabilitació integrada), la Unió Europea (amb els programes inclosos dins el FEDER) i l'esforç dels mateixos municipis (amb els plans especials de reforma interior –PERI– o els plans de millora urbana –PMU–), la Llei de barris significa, d'una banda, l'extensió geogràfica d'aquests programes més enllà de les grans ciutats a través d'una important injecció pressupostària i, de l'altra, un augment de la responsabilitat del Govern de la Generalitat, conjuntament amb els ajuntaments, en aquesta mena d'intervencions.

La Llei estableix com a objectiu la rehabilitació i la promoció específica d'àrees on es concentren processos de regressió urbanística, problemes demogràfics (causats per la pèrdua o el creixement excessiu de la població) i mancances econòmiques i socials. Tot i que la Llei no ho recull de manera explícita, amb aquestes actuacions el que es busca principalment és lluitar contra la segregació urbana, que es considera una conseqüència de les rendes urbanes diferencials entre els territoris. Així ho expressa un dels seus responsables: «El Govern de la Generalitat ha dissenyat un instrument específic per lluitar contra els mecanismes de formació de renda diferencial invertint notables sumes de recursos públics allà on els preus porten la problemàtica a concentrar-se: la Llei de millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen una atenció especial» (Nel·lo, 2008: 238-239). A través d'una inversió pública important concentrada en un període de temps relativament curt (quatre anys més dos de pròrroga, si cal), es pretén que es produeixi una millora social i urbana i alhora, com a conseqüència d'un canvi en les dinàmiques de mercat del sòl i l'habitatge, que aquests indrets deixin d'acumular “problemàtiques” a causa de l'equiparació de les rendes urbanes a la resta del territori: «En aquests barris del que es tracta, precisament, és d'animar, afavorir i fer més transparent el mercat per evitar que el diferencial de preus respecte a la resta de l'àrea urbana augmenti» (Nel·lo, 2008: 239).

Municipis beneficiats per les convocatòries 2004-2008



Font: elaboració pròpia.

Segons els impulsors de la Llei, des de l'any 1995 hi ha dos factors que, combinats, han fet incrementar les dinàmiques de segregació en el territori català, cosa que ha tingut com a conseqüència la reaparició de problemes relacionats amb la sobreocupació, la degradació de l'espai públic i la concentració de problemàtiques socials en barris determinats. El primer factor és la rigidesa del mercat immobiliari, que es caracteritza pel predomini de la tinença en propietat, el pes de la segona residència i, fins fa poc, el baix preu del diner i la situació dels mercats financers. El segon factor és el creixement demogràfic arran de l'arribada de moviments migratoris internacionals associats al mercat de treball, fet

que provoca una gran demanda per part de sectors de la població poc solvents. La confluència d'aquests dos factors produeix importants dificultats d'accés a l'habitatge d'alguns sectors de la població, i això condueix al retard de l'emanipació dels joves i a un increment de la segregació espacial entre grups socials. Els grups menys solvents tenen tendència a concentrar-se on l'habitatge és més assequible o bé on la informalitat del mercat permet l'ocupació de l'habitatge en condicions irregulars. Així, s'estableixen tres tipus d'àrees urbanes susceptibles d'acollir aquestes situacions: centres històrics, polígons d'habitatges construïts durant els anys seixanta i setanta, i àrees perifèriques fruit de processos d'urbanització marginal.

Per tal de ser considerades “àrees d'atenció especial”, el Reglament desenvolupa una sèrie d'indicadors que valoren les problemàtiques en relació amb els aspectes següents:

- a) Processos de regressió urbanística, com ara la degradació progressiva de l'edificació o la persistència de dèficits d'equipaments, o bé la insuficiència o la manca de qualitat de la urbanització, de les xarxes viàries, de sanejament i de l'espai públic.
- b) Problemàtiques demogràfiques causades per la pèrdua o l'envelliment de la població, o bé per un creixement massa accelerat perquè pugui ser assumit des del punt de vista urbanístic o de serveis.
- c) Persistència de dèficits socials, econòmics i ambientals importants.

Pel que fa als dèficits i els tipus de problemàtiques que pateixen aquests barris, la Llei i el Reglament que la desplega estableixen una sèrie de camps d'actuació:

Camps d'actuació de la Llei de barris

I. Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds	V. Foment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà
II. Rehabilitació i equipament d'elements col·lectius dels edificis	VI. Equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i els equipaments
III. Provisió d'equipaments per a ús col·lectiu	VII. Accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques
IV. Incorporació de tecnologies de la informació en els edificis	VIII. Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica

En relació amb la naturalesa de les polítiques europees de regeneració urbana focalitzades en territoris descrites anteriorment, cal dir que els projectes inclosos en la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya comparteixen la major part de les característiques d'aquestes polítiques, però amb les seves especificitats.

3.2. La cooperació i la transversalitat

De cara a disposar d'un instrument que asseguri la cooperació interadministrativa, la Llei es dota del Fons de foment del programa de barris, que vetlla per la col·laboració institucional i financera de la Generalitat amb els municipis «per assegurar-los [als ajuntaments] que el Govern serà al seu costat davant d'una problemàtica que és, certament, local, però que té uns orígens i unes conseqüències d'ordre general» (Nel·lo, 2008: 239).

En aquest ordre de coses, el capítol que desenvolupa les funcions i les competències d'aquest Fons estableix un repartiment de responsabilitats «clar i equilibrat entre l'Administració local i la Generalitat, segons el qual l'elaboració i l'execució dels projectes objecte de finançament corresponen als municipis; la selecció dels projectes i l'assignació dels recursos, al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, amb l'informe previ d'una comissió mixta, i l'avaluació de l'execució de les actuacions correspon a un comitè d'avaluació i seguiment integrat per la Generalitat, l'Administració municipal i una representació de les entitats ciutadanes i dels agents socials».⁶ La comissió que gestiona el Fons de la Llei i que decideix els projectes als quals seran atorgats els ajuts la componen setze persones en representació de la Generalitat de Catalunya⁷ (que representen onze departaments diferents), dotze en representació de les dues as-

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

7. Les setze persones en representació de l'Administració de la Generalitat són: el secretari o la secretària de Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (que n'ostenta la presidència), el secretari o la secretària general del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, el director o la directora general d'Arquitectura i Paisatge, el director o la directora general d'Urbanisme, el director o la directora de l'Institut Català del Sòl i una persona en representació i designada per cadascun dels departaments de la Generalitat següents: Conseller en Cap; Relacions Institucionals i Participació; Governació i Administracions Públiques; Economia i Finances; Treball i Indústria; Comerç, Turisme i Consum; Medi Ambient i Habitatge; Interior; Benestar i Família i Educació, i una persona en representació de l'empresa pública Adigsa. Dotze persones representen els municipis: sis ho fan en nom de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, i sis més, en representació de la Federació de Municipis de Catalunya. Finalment, també en formen part una persona que representa el Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya i una altra que representa el Col·legi d'Arquitectes Tècnics.

sociacions de municipis i dues en representació dels col·legis professionals d'arquitectes. Segons la Llei, aquesta comissió es reuneix com a mínim dues vegades l'any a fi de valorar les sol·licituds, prioritzar les àrees d'intervenció i fer el seguiment dels projectes finançats.

A l'hora de fer el seguiment dels projectes de cadascuna de les àrees, per a cada municipi es constitueix un comitè d'avaluació i seguiment. Les funcions d'aquest comitè són establir mecanismes de coordinació, fer el seguiment de les actuacions i fomentar la participació ciutadana. Amb una periodicitat semestral, la comissió ha de presentar un informe de desenvolupament del projecte al secretari o la secretària de Planificació Territorial, informe que és elevat també a la comissió de gestió del Fons. El comitè de seguiment el formen dos membres del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, quatre membres en representació de diferents departaments de la Generalitat (Governació i Administracions Públiques, Economia i Finances, Benestar i Família, i Medi Ambient i Habitatge), un representant de la Delegació de Govern corresponent a l'àmbit territorial del projecte, cinc membres en representació de l'Ajuntament, dos membres en representació de les entitats veïnals més representatives de l'àmbit objecte de l'actuació, dos en representació de les associacions ciutadanes amb major implantació en aquest àmbit i dos en representació dels agents econòmics i socials.

Tot i que no està previst en el text legal, s'ha d'assenyalar la intervenció de les diputacions provincials —especialment la de Barcelona, amb la creació de la Taula de Millora de Barris— a l'hora de donar suport tècnic als municipis en l'elaboració dels projectes i en el desenvolupament de determinades actuacions. Diferents departaments de la Generalitat, sota el paraigua de la Llei de barris, han desenvolupat programes específics per als barris que ja tenen projectes integrals ampliant-ne els continguts i dotant de més recursos els projectes. El Departament de Treball ha posat en marxa el programa “Treball als barris” específicament per als municipis que ja disposin d'un PII; el Departament de Salut, el programa “Salut als barris”, i la Direcció General de Participació Ciutadana ha subvencionat processos de participació ciutadana en barris beneficiaris. El Departament de Medi Ambient i Habitatge, així com Adigsa, també han establert convenis específics amb determinats municipis amb plans de barris. D'altra banda, cal destacar l'absència significativa d'altres departaments de la Generalitat, com ara el d'Acció Social i Ciutadania.

Així doncs, en l'arquitectura del desenvolupament de la Llei trobem un dens entramat institucional amb dos clars protagonistes —que es corresponen amb els principals finançadors—: la Generalitat, encapçalada per la planificació territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i els mateixos ajunta-

ments beneficiaris. Tot i la multiplicitat d'agents, la utilització de convenis públic-públic és el que caracteritza la Llei de barris de la Generalitat de Catalunya, en què gairebé tota la inversió és pública.

3.3. La multidimensionalitat

Com altres polítiques de regeneració urbana, la Llei de barris té en la seva gènesi la voluntat expressa de ser integral. El preàmbul I de la Llei fa referència a «una atenció que superi les intervencions sectorials i que permeti emprendre-hi accions d'intervenció integral, dirigides tant a la rehabilitació física com a la sostenibilitat ambiental, el benestar social i la dinamització econòmica. Aquestes accions han d'anar destinades a la comunitat sencera del barri o l'àrea afectats per tal d'aconseguir que l'espai i els equipaments públics esdevinguin factors de desenvolupament social i personal, generadors de teixit social i cultural, entorns afavoridors de cohesió i identificadors socials i culturals».

Podem analitzar la integralitat de la Llei observant dos aspectes: per un costat, com se seleccionen els projectes, i, per l'altre, quines són les seves línies d'intervenció. Pel que fa al primer, els criteris de selecció dels PII són dobles:

- a) D'una banda, es puntuen una sèrie d'indicadors de naturalesa estadística que fan referència a quatre camps: urbanisme, demografia, infraestructura i equipaments, i problemàtiques socials i econòmiques. D'acord amb aquest primer criteri, com més problemàtiques i complexes són les situacions socials que reflecteixen els indicadors, més puntuació reben els PII.
- b) D'altra banda, però –i és així com es dota de valor la multidimensionalitat dels projectes–, es valoren de manera prioritària els projectes que intervenen en el conjunt de les vuit àrees d'actuació possibles. És a dir, es prioritza més planificar accions que abastin el conjunt del ventall de camps que no pas tenir un nombre molt elevat d'accions concentrades en alguns dels camps en concret.

Segons Walliser (2006), l'estratègia integral consisteix a adoptar una perspectiva multidimensional a l'hora d'intervenir en una zona urbana que es trobi en situació de vulnerabilitat. Walliser determina la multidimensionalitat al voltant de quatre eixos d'intervenció: l'àmbit social, el físic, l'econòmic i el mediambiental.

En conseqüència, tant pel que fa a la Llei com al Reglament que la desplega, la manera d'operativitzar aquesta integralitat i dotar-la de valor és establir que els

projectes poden preveure actuacions en un seguit de camps i que es valoraran millor com més camps abastin.

La combinació d'actuacions de tipus urbanístic amb altres de caràcter clarament social i econòmic és una de les grans aportacions de la Llei de barris. Arribats a aquest punt, si analitzem els camps susceptibles de presentar accions d'intervenció i els distribuïm segons el quadre que fa referència als eixos d'un PII de naturalesa integral, observarem el següent:

Els eixos d'un pla d'intervenció integral	
ÀMBIT ECONÒMIC – Programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica del barri*	ÀMBIT SOCIAL – Incorporació de tecnologies de la informació en els edificis – Equitat de gènere en l'ús de l'espai públic i els equipaments* – Provisió d'equipaments per a ús col·lectiu*
ÀMBIT FÍSIC/URBANÍSTIC – Rehabilitació i equipament dels elements col·lectius dels edificis – Accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques	ÀMBIT MEDIAMBIENTAL – Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds – Foment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà

Font: elaboració pròpia.

La taula anterior reflecteix prou bé diferents idees: en primer lloc, el caràcter clarament multidimensional de la Llei, ja que els diferents camps es reparteixen per tots els quadrants i en concreten els àmbits d'intervenció. En segon lloc, palesa que alguns dels àmbits d'intervenció són també multitemàtics, de manera que es fa difícil ubicar-los en un camp concret. Així, els camps assenyalats amb un asterisc podrien ser susceptibles d'ubicar-se també en altres camps, perquè incideixen en diferents dimensions de la realitat dels barris. Per exemple, en el cas de la construcció d'un centre cívic, som davant una política clarament física, urbanística, però que pot tenir una incidència important, a més, en l'àmbit comunitari i associatiu. Finalment, convé assenyalar la introducció de noves temàtiques que no sempre s'inclouen en projectes d'aquest tipus, com ara l'equitat de gènere o l'eficiència energètica.

3.4. Els reptes de la integralitat

Pel que fa a la integralitat –entesa com l’articulació de la multidimensionalitat, la cooperació multinivell i la transversalitat en una mateixa política–, observem que en la Llei de barris se centra sobretot en la presència d’una multiplicitat de temàtiques dins els programes d’intervenció. Com s’ha esmentat, aquesta multidimensionalitat de temes s’ha anat ampliant al llarg del temps, per exemple en àrees com la salut, encara que també queda limitada per la mateixa Llei, que determina una sèrie d’actuacions que no poden rebre finançament: la construcció i la rehabilitació d’habitatges (llevat que es tracti d’elements col·lectius o comuns dels edificis que no formin part del parc públic d’habitatges de la Generalitat de Catalunya), els programes d’atenció social de caràcter indefinit i la dotació d’equipaments escolars o sanitaris.

Quant a la cooperació interadministrativa, una altra característica principal del programa de barris és que possibilita un marc d’actuació en el qual administracions de diferents nivells (locals, autonòmiques, estatals) poden treballar coordinadament en un territori a través de dos organismes: la comissió gestora del Fons i el comitè d’avaluació i seguiment. En aquest escenari, les diputacions i els consells comarcals, com a organismes de suport als municipis, hi tenen un paper formalment menys rellevant.

És important apuntar que el programa de barris té la voluntat de coordinar actuacions que fins ara havien tingut poca relació entre si: ens referim a les actuacions de caire urbanístic i a aquelles actuacions més de caire social i econòmic, sense oblidar les de naturalesa mediambiental. Això implica importants reptes organitzatius en la seva operacionalització, atesa la transversalitat necessària no tan sols dins els mateixos ajuntaments, sinó també dins la Generalitat.

Tot i així, en coherència amb l’objectiu principal de la Llei –la disminució de la renda diferencial de l’àrea d’intervenció–, la major part de la inversió es destina a elements físics del territori, com la millora de l’espai públic i la dotació d’espais verds, ajudes a la rehabilitació d’edificis, la provisió d’equipaments d’ús col·lectiu, etc. La inversió pública intensiva en un període relativament curt de temps pretén canviar en un territori determinat les dinàmiques del mercat immobiliari per tal que hi hagi una revaloració de les propietats que incentivi les millores (com per exemple la rehabilitació d’edificis) i la inversió dels propietaris i promotors privats. Per contra, els programes de millora social i econòmica, destinats fonamentalment a les persones i no al territori, representen el 6,9% de la inversió mitjana en les primeres quatre convocatòries.

Així doncs, el disseny multidimensional i l'existència de diferents òrgans que treballen per la cooperació multinivell i la transversalitat, malgrat ser avenços fonamentals, no asseguren que la implementació del programa sigui necessàriament transversal, coordinada, innovadora. Què diferencia un pla integral de la clàssica intervenció sectorialitzada i compartimentada? El temps limitat de la intervenció? La concentració d'una alta intensitat d'actuacions en un territori ben delimitat? La nostra hipòtesi és que el fet diferencial rau en la manera d'implementar les polítiques i en la manera de treballar a l'hora d'executar els projectes.

3.5. La participació ciutadana

Pel que fa al preàmbul de la Llei, podem afirmar que hi ha present un esforç de deixar ben paleses la trajectòria i l'experiència de la Generalitat de Catalunya, així com dels ajuntaments, en la gestió de projectes d'intervenció urbana integral desenvolupats entre diferents agents públics, privats i del tercer sector d'aquests territoris. N'és un exemple el cas del barri de la Mina, a Sant Adrià de Besòs, en el marc del programa europeu URBAN. Així doncs, l'article 7 del capítol II de la Llei («Contingut dels projectes i les actuacions susceptibles d'ésser finançats»), es recull com a condició dels projectes que es presenti el «marc institucional i de participació ciutadana per al desplegament, i qualsevol altra dada que es consideri necessària perquè es puguin acomplir». Conceptualment, la Llei recull la participació com un element de valor afegit que ha de ser present en el transcurs i l'execució del projecte.

Aquesta voluntat de tenir ben definit el disseny institucional en relació amb la participació ciutadana (òrgans, mecanismes i processos) respon a la voluntat d'aconseguir implicar la ciutadania en general i la comunitat del barri en concret en el desenvolupament de les accions i els programes que es volen dur a terme. Aquesta voluntat es manifesta sobretot pel que fa al seguiment dels programes i a l'avaluació d'aquests, de tal manera que el disseny i l'execució resten en una posició més ambigua.

Les referències a la participació que trobem en el Decret 369/2004 que desplega la Llei se centren en l'article 12 i l'article 18. Quant al primer («Prioritat en el finançament i criteris d'avaluació dels projectes»), s'anuncia que, dels 114 punts en joc per valorar la qualitat dels projectes, es valoraran fins a un màxim de 10 punts «les característiques generals del projecte pel que fa al grau d'identificació dels problemes existents, la coherència i adequació de les estratègies establertes per corregir aquests problemes, la concreció dels objectius, la justificació de la viabilitat del projecte, el grau de participació ciutadana, així com la

valoració de l'impacte del projecte en l'àmbit d'actuació». L'existència de participació ciutadana queda diluïda entre tots aquests altres criteris i representa un pes qualitatiu molt petit a l'hora de decidir atorgar els projectes.

Per la seva banda, l'article 18 se centra en l'aprofundiment i el desenvolupament operatiu de l'òrgan de participació que estipula la Llei, el comitè d'avaluació i seguiment, al qual són atorgades les funcions següents: establir els mecanismes de coordinació i informació; el seguiment de les actuacions (elaboració d'un informe semestral a càrrec de la Comissió); establir mecanismes de foment de la participació ciutadana en el seguiment i el control de les actuacions; realitzar i elevar a la comissió de gestió del Fons de foment del programa de barris l'informe d'avaluació final regulat a l'article següent.

Com es pot observar, el comitè d'avaluació i seguiment és el mecanisme de què es dota la Llei per propiciar la participació tant dels nivells de govern i dels agents econòmics com dels agents socials i comunitaris. El comitè d'avaluació i seguiment és un instrument que afavoreix el control i el seguiment de les actuacions, a més de constituir un espai informatiu i de coordinació entre els agents responsables dels projectes. Es tracta d'un òrgan necessari, però que es mostra insuficient per garantir la participació reeixida. No té incidència en l'elaboració, en el disseny inicial, del propi projecte d'intervenció ni està pensat per poder introduir noves accions. A la vegada, és restringit a la presència de determinades associacions.

Pensem que hi ha una certa paradoxa entre la conceptualització de la participació i la seva operativització a la Llei: d'una banda, la participació ciutadana és *a priori* un valor afegit que ha de ser present de manera transversal en l'execució dels PII; en un altre sentit, però, la participació se centra fonamentalment en el seguiment del projecte a través del comitè. A més, en l'apartat en què es cataloguen els diferents barems de puntuació dels projectes tampoc no es puntuaria gaire que el disseny dels PII s'hagi establert participativament. Per dir-ho d'una altra manera, que el disseny de les actuacions s'hagi elaborat de manera participativa no és condició *sine qua non* ni està gaire ben valorat quantitativament en la concessió definitiva dels projectes.

Així doncs, quin espai dóna el marc legal perquè la participació pugui tenir incidència en el disseny i la gestió dels plans integrals? El que de manera implícita ens transmeten la Llei i el Reglament que la desplega és que són necessaris els mecanismes i els òrgans per tal que la ciutadania pugui fer un seguiment de les execucions i avaluar els projectes. La conceptualització de la participació es limita, en definitiva, a donar compte d'allò que es fa.

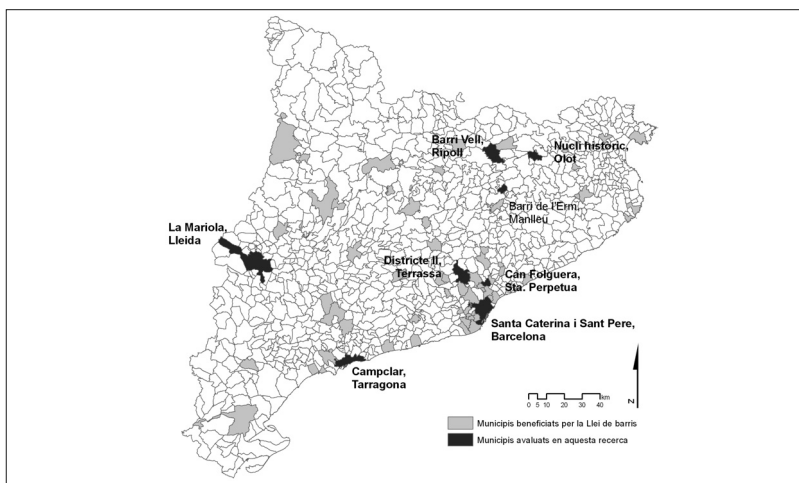
No obstant això, malgrat que la Llei té una debilitat considerable a l'hora de valorar la participació en el disseny i l'execució dels PII, val a dir que els projectes i els programes són suficientment flexibles perquè se'ls pugui dotar de contingut durant el procés de desenvolupament mitjançant tècniques, processos i espais adequats per a la implicació de la ciutadania. En aquest sentit, l'impacte de la participació depèn de factors que van des de la voluntat política fins a l'existència d'un teixit associatiu articulat, passant per l'existència d'un equip tècnic amb capacitat i voluntat en aquest àmbit.

4. Anàlisi comparativa dels casos d'estudi

Jordi Bonet i Miquel Pybus

L'objectiu d'aquest capítol és presentar els vuit casos d'estudi⁸ sobre els quals hem basat la recerca, fent una breu introducció a les principals problemàtiques dels barris, les característiques del projecte d'intervenció i una valoració de la integralitat i la participació en cadascun d'aquests. A continuació, es duu a terme una anàlisi comparativa a partir de les preguntes de recerca inicials tot fent una síntesi de les principals conclusions.

Municipis beneficiaris de la Llei de barris analitzats en la recerca



Font: elaboració pròpia.

8. Les dades utilitzades en aquest capítol han estat extretes dels PII dels casos estudiats, i es tracta de dades de 2004 o de 2005, depenent dels casos. Les fonts de les dades que no provenen d'aquests documents queden recollides als peus de pàgina.

4.1. Santa Caterina i Sant Pere de Barcelona

Santa Caterina i Sant Pere són dos barris ubicats al districte de Ciutat Vella de Barcelona. Junts formen part del sector oriental del nucli antic, que també inclou el barri de la Ribera. El seu origen data de l'època medieval, quan sorgiren les anomenades "viles noves" fora de la muralla romana. Històricament foren barris comercials i d'artesans, com encara indica el nomenclàtor dels seus carrers: Corders, Carders, plaça de la Llana, etc. El traçat dels carrers d'ambdós barris també és d'origen medieval, tot i que des del final dels anys vuitanta ha estat objecte d'intervencions urbanístiques que han modificat una part de la trama urbana, especialment a la zona de Santa Caterina. Es tracta d'una àrea altament densificada, amb un elevat percentatge de sòl ocupat. Des del segle XIX s'han programat diferents intervencions urbanístiques a la zona sobre la base lògica dels esventraments, que, tret de l'obertura de la Gran Via A (1908) –actual Via Laietana–, mai no van arribar a executar-se, a excepció del primer tram de l'avinguda de Francesc Cambó, on se situa el Mercat de Santa Caterina. Amb l'arribada dels ajuntaments democràtics el 1983, s'inicià l'aprovació del Pla especial de reforma interior del Sector Oriental del Casc Antic de Barcelona, que no serà aprovat definitivament fins al 1985, així com els altres PERI de Ciutat Vella: Raval i Barceloneta. Les accions incorporades al PERI comportaven afectar 148 edificis, 1.124 habitatges i 2.317 veïns. Tot i que el PERI fou pactat inicialment per l'Associació de Veïns, la política d'expropiacions, real·lotjaments i enderrocs –gestionada per PROCIVESA– ha estat motiu de crítica pels residents i per la mateixa Associació de Veïns. La majoria d'intervencions del PERI es localitzaren a Santa Caterina, que és, dins el conjunt de Ciutat Vella, la zona que ha patit d'una manera més traumàtica el procés de reforma. La remodelació urbana s'emmarcà també dins la figura jurídica de l'àrea de rehabilitació integrada (ARI) de Ciutat Vella aprovada l'any 1986. De resultes de la constitució de l'ARI es conformà una comissió mixta (Generalitat, Ajuntament de Barcelona, associacions de veïns) per ordenar el conjunt de la regeneració urbana del Districte de Ciutat Vella.

La tipologia edificatòria dels habitatges del barri és, fonamentalment, la tradicional casa de veïns del set-cents i del vuit-cents, de quatre plantes d'alçada o més. Cal destacar l'existència d'un 19,63% dels edificis que encara tenen aigua d'aforament (dipòsit) i instal·lacions elèctriques de baix voltatge (125 volts). A més, un 80,13% dels edificis no disposen d'ascensor. Així mateix, són notables les deficiències de manteniment dels espais comuns d'alguns edificis (terrats, escales, baixants, etc.).

El règim de tinença majoritari és el de lloguer, contràriament al del conjunt de Barcelona, que és de propietat, i hi destaca la presència de propietaris absen-

tistes d'un bé patrimonial quasi sempre heretat. Actualment, i sobretot a partir del procés de reforma i dels canvis associats al model de ciutat, els barris cèntrics han experimentat una nova centralitat que es tradueix en un considerable increment de transaccions immobiliàries, un fort augment del preu del lloguer i de venda, i una creixent transformació d'habitatges en hotels i apartaments turístics. Així doncs, tant a Santa Caterina com a Sant Pere encara ara es mantenen problemes derivats de l'etapa anterior (insalubritat, deficiències estructurals dels edificis, manca d'instal·lacions adaptades) combinats amb els nous reptes que implica l'elitització creixent que viuen determinades zones del barri: d'una banda, substitució del comerç tradicional per un comerç orientat al turisme i l'oci, encariment del preu de l'habitatge, assetjament immobiliari, i, d'altra banda, l'arribada de població nouvinguda, majoritàriament d'origen extracomunitari.

Malgrat que Santa Caterina i Sant Pere representen només el 38% de la superfície del nucli antic, en aquests dos barris s'hi concentra el 72% de la població, és a dir, una població pròxima a 15.000 habitants i un teixit residencial de 8.637 habitatges. Es tracta, doncs, d'una zona fortament densificada que arriba a 681,09 habitants per hectàrea a la zona de Sant Pere i a 644,72 habitants per hectàrea als voltants del mercat de Santa Caterina, tot i que la densitat havia estat superior abans de l'inici del procés d'esponjament. Són també les zones del nucli antic que presenten una major concentració de població estrangera: un 27%⁹ de la població és d'origen extracomunitari, grup en el qual destaca la població d'origen llatinoamericà (amb una presència notable de població dominicana) i magribina.

Pel que fa a la situació socioeconòmica, a partir de la segona meitat del segle XX s'accentua un procés de degradació, tant urbanística com social, que es caracteritza per l'èxode de les persones que viuen als barris de nova construcció de la perifèria i la supressió d'activitats (tallers, artesanat i comerç a l'engròs), units a l'aparició de bosses de pobresa i marginació. Tot i això, al llarg del segle XX la caracterització socioeconòmica d'ambdós barris s'ha definit pel seu caràcter comercial i artesanal. El barri de Sant Pere ha destacat pel comerç tèxtil, a l'engròs i al detall, i el barri de Santa Caterina ha estat tradicionalment vinculat a la dinàmica del mercat, amb el predomini del petit comerç alimentari i d'utensilis de la llar. Malgrat que no disposem d'informació desagregada per barris, l'informe *El comerç a Barcelona* (2002) ofereix les dades següents per al conjunt de nucli antic que ens poden resultar indicatives de l'activitat per sectors: un 30% de les llicències de comerç minorista correspondrien al sector de l'alimentació, seguit d'un 20,6% corresponents al sector del calçat i tèxtil, i un 15,3% al sector de parament de la llar. Si tenim en compte el comerç majorista, un 43,5% correspon

9. Font: Idescat (2006).

al sector del calçat i tèxtil, un 14% al sector d'electrodomèstics i un 13,4% al sector de l'alimentació. El comerç majorista representaria un 26,9% de les llicències, i el minorista, un 73,1%. Aquestes xifres indiquen que, malgrat el tancament de comerços a l'engròs, aquests encara mantenen una presència significativa en el sistema econòmic del barri. L'obertura del nou mercat de Santa Caterina—que, a diferència de l'anterior, està orientat al consum turístic—està afavorint una transformació del teixit comercial dels voltants i la instal·lació de nous restaurants, bars i botigues especialitzades.

Així mateix, cal afegir que l'augment de població immigrada d'origen magribí i llatinoamericà ha motivat que en els darrers anys hagi aparegut un bon nombre de comerços alimentaris regits per aquests col·lectius que, no obstant això, són emprats també pels residents tradicionals, atesa la davallada de les activitats comercials tradicionals. Alhora han aparegut altres activitats econòmiques orientades a cobrir les necessitats de la població immigrada com ara locutoris, perruqueries, centres d'enviament de divises, etc.

Per tal d'entendre el caràcter amb què es formula el PII de Santa Caterina i Sant Pere cal tenir present el conflicte conegut com “el Forat de la Vergonya”, que ha lacerat el barri durant quasi deu anys a la zona del Pou de la Figuera. D'alguna manera, aquest conflicte ha condicionat el projecte que s'ha dut a terme a tots dos barris, ja que no és fins a l'arribada de la Llei de barris que el districte mostra una clara voluntat per desencallar l'atzucac a què havia arribat.

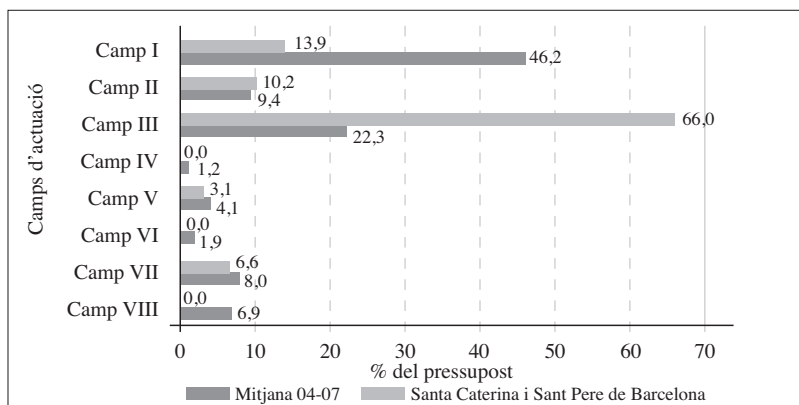
El conflicte del Pou de la Figuera-Forat de la Vergonya té l'origen en la modificació per part de l'Ajuntament del PERI de 1985, que destinava originalment la zona resultant de l'esponjament entre els carrers de Sant Pere més Baix, Metges i Jaume Giralt a zona verda, els anomenats “jardins urbans de Casc Antic”. Posteriorment, l'Ajuntament va requalificar els terrenys com a equipaments a fi que s'hi instal·lés un aparcament subterrani i un poliesportiu, adduint la manca que en patia el barri. Aquesta proposta va implicar una primera protesta veïnal que reclamava la zona verda original, cosa que va portar l'Ajuntament a substituir la proposta de creació d'un poliesportiu per la generació d'habitatges destinats a joves, mantenint la proposta d'aparcament subterrani. Les obres d'enderroc dels edificis afectats es van perllongar durant els anys 1998 i 1999. Com a resultat, les obres van deixar un gran esvoranc ple de runa. A causa d'això, veïns i veïnes van organitzar una cassolada per denunciar la situació d'abandonament i van batejar l'esvoranc com “el Forat de la Vergonya”.

Aquest fet va provocar que l'Ajuntament cobrís el forat, cosa que el veïnat crític amb la decisió de construir-hi un aparcament subterrani va aprofitar per

plantar-hi arbres i instal·lar-hi bancs, a fi de generar un parc urbà autogestionat com a primer pas per reclamar la zona verda original. Aquesta situació es va perllongar fins a l'octubre de 2002, quan s'iniciaren les obres de sonatge per construir l'aparcament amb la protecció de la policia. Al final de novembre d'aquell mateix any el solar va tornar a ser recuperat pels veïns, que van reprendre la construcció del parc autogestionat. El Forat-Pou de la Figuera romangué des d'aleshores com un punt calent entre l'Administració i el moviment veïnal crític del barri. D'altra banda, l'Ajuntament es negà a reconèixer les reivindicacions veïnals i es produïren diversos enfrontaments amb les unitats policials quan s'hi duïen a terme activitats sense permís, malgrat que existí una política de tolerància envers el parc autogestionat que en facilitava el reg. No serà fins a l'arribada de la Llei de barris que el Districte mostrarà una clara voluntat per desencallar el conflicte.

El PII de Santa Caterina i Sant Pere fou aprovat en la convocatòria de l'any 2004 amb un pressupost total de 14.616.000 euros. El projecte s'inscriví en una acció continuada de remodelació urbana a la zona, un procés iniciat a partir del PERI del Sector Oriental del Casc Antic de 1985, i, en concret, centrava l'actuació en l'àrea del Pou de la Figuera. Com a antecedents a la redacció del PII, cal destacar els debats que precediren l'aprovació del Pla d'actuació del districte 2004-2007 (PAD). El PAD és un document que fixa els objectius del districte durant el període de mandat –en aquest cas, 2003-2007. Malgrat que no s'acabava de definir com es resoluria finalment la urbanització del Pou de la Figuera, sí que s'enumeren intervencions que posteriorment seran recollides en la redacció del PII.

Distribució del pressupost del PII de Santa Caterina i Sant Pere per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII de Santa Caterina i Sant Pere.

Podem afirmar que la integralitat del PII és significativament baixa. Bona part de les accions programades estan destinades a intervencions urbanístiques i a la dotació d'equipaments. En aquest sentit, cal remarcar que un 28,6% del pressupost destinat a les actuacions han revertit en accions directament vinculades a la intervenció urbanística, ja sigui en actuacions de l'espai públic o en la millora de la rehabilitació dels edificis i els espais d'entitats. Un 41% ha anat destinat a l'adquisició de sòl per a la construcció de futurs equipaments: l'un, vinculat directament a accions futures de la Llei de barris (la Penya Cultural Barcelonessa), i l'altre, a una residència assistida per a persones grans, l'edificació de la qual no es preveu en el projecte. Finalment, un 29,7% del pressupost s'ha destinat a la creació i la millora d'equipaments públics (Convent de Sant Agustí, Penya Cultural i equipaments del Pou de la Figuera).

La multidimensionalitat del projecte també podem considerar-la baixa, en tant que la seva dimensió social s'ha dirigit principalment a la dotació d'equipaments, a excepció de les campanyes de revitalització econòmica i l'acció complementària del Servei d'Ocupació de Catalunya, destinada a la creació de plans d'ocupació per entitats. En aquest sentit, cal assenyalar que les propostes elaborades per l'àrea de Serveis Socials del districte no van ser recollides en l'elaboració del PII, de manera que no s'han previst accions adreçades directament a millorar les condicions de vida dels col·lectius més vulnerables que habiten al barri: gent gran i població migrant.

Un dels principals canvis del PII en el procés d'implementació ha estat el model de gestió de l'equipament comunitari del Pou de la Figuera. En un primer moment, l'equipament es preveia com un espai dirigit a infants i joves del barri que servís de complement a les activitats que es realitzessin en l'espai públic. Es preveia que la gestió de l'equipament fos llicitada a una empresa privada, i en aquest sentit es va preparar el plec d'aplicacions per sortir a concurs. Tanmateix, la substitució de Carles Martí per Itziar González com a nova regidora de Ciutat Vella va provocar l'aturada del concurs públic i un canvi radical en l'orientació de l'equipament i en el model de gestió. L'equipament passà a ser un equipament comunitari basat en un model de gestió cívica que es definirà a partir d'un procés participatiu actualment en marxa. Mentrestant, la gestió de l'equipament està subrogada a l'empresa Trànsit, encarregada de la dinamització del centre cívic del Convent de Sant Agustí.

Una de les característiques rellevants de la gestió del PII és que no ha generat cap ens específic (ni oficina, ni punt informatiu sobre la Llei de barris) per implementar-lo al marge del comitè d'avaluació i seguiment. La lògica del PII ha estat, doncs, plenament continuista respecte al model de gestió de la remodelació urbana de Ciutat Vella, i hi destaca el paper de Foment de Ciutat Vella, SA

com a ens promotor i executor. La coordinació multinivell s'ha centrat bàsicament en les sinergies creades al comitè d'avaluació i seguiment del PII, en què han participat responsables del Departament de Polítiques Territorials i Obres Públiques, del Departament de Salut i del Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya, com també el Consorci Sanitari de Barcelona. Cal ressaltar l'acció complementària del Departament de Treball –duta a terme mitjançant el Servei d'Ocupació de Catalunya–, destinada a la generació de plans d'ocupació per a les entitats durant un període de sis mesos.

La participació dels òrgans executius i consultius del districte s'ha cenyit especialment a la fase d'aprovació. Les decisions relacionades amb el desenvolupament de projectes a Ciutat Vella es prenen a través del Consell Plenari del Districte, òrgan encarregat d'aprovar els plans i les accions que l'octubre de 2006 aprovà la presentació del projecte del PII. Durant la implementació del projecte integral s'han dut a terme tres processos de participació ciutadana: la urbanització del Pou de la Figuera, la nova escola per a persones adultes i la gestió de l'equipament comunitari del Pou de la Figuera.

Quant a aquests processos participatius, el procés d'urbanització del Pou de la Figuera ha estat criticat per la seva brevetat i per la utilització del mètode de butlletes com a canal per a la participació veïnal. D'altra banda, de les entrevistes efectuades es desprèn que la decisió sobre el model final d'urbanització no es va definir en el procés, sinó mitjançant reunions bilaterals entre el districte i les entitats. El procés participatiu del centre de formació de persones adultes va ser dels pocs en què hi va haver una participació de població d'origen migrant, malgrat que la majoria de participants eren persones vinculades a l'Espai d'Inclusió i Formació del Casc Antic (EICA) i a l'Escola d'Adults de l'Associació de Veïns del Casc Antic. Fou un procés poc tutelat per l'Administració, de manera que és molt probable que el resultat final no sigui íntegrament acceptat per l'Ajuntament. Per acabar, el procés de participació del model de gestió cívica de l'equipament del Pou de la Figuera respon a un canvi originat per l'entrada de la nova regidora. Aquest fet ha generat suspicàcies en algunes entitats que defensaven el model inicial d'un equipament per a infants i joves gestionat per la iniciativa privada. Tanmateix, es tracta d'un procés en marxa que les entitats participants valoren positivament.

Els dèficits observats en la participació del cas de Santa Caterina i Sant Pere estan vinculats en part a la forta polarització que travessa el teixit associatiu del barri, que desmotiva la participació de les entitats no alineades, de la població nouvinguda i de la ciutadania a títol individual. Els mecanismes del districte per a la presa de decisions –reunions bilaterals amb entitats– tampoc no contribuei-

xen a estimular la participació. D'altra banda, l'única modificació substancial en la fase d'implementació respecte al disseny inicial del PII (el canvi de funció de l'equipament del Pou de la Figuera) no ha estat motivada per un procés participatiu, sinó pel canvi de regidora. Malgrat que el PII ha servit per desbloquejar el conflicte del Pou de la Figuera, podem constatar que ha rebaixat les dinàmiques de tensió entre actors, però la situació de forta polarització que viu el teixit associatiu ha impedit augmentar la relació de confiança entre els actors implicats. Alhora, del treball de camp realitzat no s'extreu que el PII hagi servit per dinamitzar o enfortir les xarxes locals.

4.2. La Mariola de Lleida

Lleida és la capital de la comarca del Segrià i de tot un sistema urbà de ciutats que inclou altres comarques limítrofes com ara les Garrigues, la Segarra, la Noguera i el Pla de l'Urgell, així com les veïnes de la Franja de Ponent. Aquest fet comporta la mobilitat d'una població flotant de 340.000 habitants que es desplacen periòdicament per motius de feina¹⁰. Durant les dècades dels anys seixanta i setanta, la regió va experimentar una dinàmica migratòria de doble sentit: d'una banda, la migració de la població lleidatana cap a zones industrialitzades de Barcelona i de la seva àrea metropolitana; i, en sentit contrari, una immigració cap a la ciutat de Lleida des d'altres zones de l'Estat, principalment Andalusia i Aragó. Aquests últims anys, i en sintonia amb el que ha succeït tant a la resta de l'Estat com a Catalunya, la ciutat ha registrat un augment significatiu de la població estrangera, que s'ha triplicat en tan sols cinc anys (de 1996 a 2001). Així doncs, l'any 2006 aquesta població representava el 14,1% sobre el total.

El barri de la Mariola va començar a construir-se cap als anys seixanta per iniciativa de l'Institut Nacional de la Vivienda amb l'objectiu d'allotjar una part d'aquesta població que arribava d'altres territoris de l'Estat. Al principi es construïren 1.614 habitatges de promoció pública en una zona tradicionalment agrícola. Al final dels anys setanta es van realitzar subhastes de sòl a fi que la iniciativa privada també hi pogués edificar. Actualment l'estat de l'edificació no presenta problemàtiques de conservació gaire greus, cosa que sí que passa en altres barris de característiques similars. Els problemes deriven d'una manca de condicionament estructural, com ara l'absència d'ascensors (77% del total), que limita la mobilitat de la gent gran. Cal tenir en compte, d'altra banda, que Adigsa encara és propietària d'una part dels edificis del barri.

10. La Paeria. Departament d'Estadístiques. Ajuntament de Lleida.

El barri té una població de 10.800 habitants, amb una composició relativament jove: el 32% és menor de 30 anys i el 18,3% és major de 65 anys. Bona part de la població que viu al barri prové del trasllat, als anys seixanta, de persones que residien al Canyeret, però també de la immigració laboral de la dècada dels seixanta i de les crisis del final de la dècada següent. El barri concentra una quantitat significativa de població d'ètnia gitana: prop del 70% respecte al total. En algunes zones, com els blocs de Joan Carles, pràcticament la totalitat dels residents són d'ètnia gitana. La població estrangera, en canvi, representa un 7,9% del total del barri. És predominantment llatinoamericana, d'origen colombià i equatorià, seguida per la marroquina. Tanmateix, des de l'any 2003 el percentatge de població estrangera ha crescut un 30%.

L'estructura socioeconòmica es caracteritza per una gran fragilitat. Els comerços de proximitat hi escassegen, i els pocs locals comercials que hi ha al barri es dediquen a l'alimentació i als serveis en general. D'altra banda, el fet que el perfil de població sigui eminentment d'ètnia gitana incideix de manera notable en els tipus d'activitats econòmiques desenvolupades al barri a causa de la reproducció d'un model de subsistència basat sobretot en parades a la fira i altres activitats com la venda i la revenda de ferro vell. Una part important dels habitants viuen de treballs en el marc de l'economia submergida, informals i precaris. Els nivells de renda són força baixos i les taxes d'atur s'acosten al 15%. Això vol dir que hi ha una quantitat important de famílies que viuen del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI), i aproximadament 400 tenen expedient obert¹¹. També hi ha un percentatge considerable de gent gran que percep pensions no contributives i dones majors de 65 anys amb pensions de viduitat.

Els nivells socioeducatius del barri són molt baixos. El percentatge de persones amb estudis incomplets a Lleida és d'un 16,3%, mentre que a la Mariola és d'un 21,8%. Pel que fa als nivells d'estudis superiors, el percentatge de població amb aquest nivell d'estudis és del 9% al conjunt de Lleida i només del 5% en aquest barri en qüestió. Els dèficits instructius del barri estan condicionats en bona mesura per la presència del col·lectiu gitano. Molts d'aquests nens i nenes no assisteixen a l'escola perquè han d'ajudar els seus progenitors, que tenen feines temporals o fan altres activitats que constitueixen les fonts d'ingressos de les seves llars. Pel que fa a les noies, és habitual l'abandonament de l'educació primària un cop són adolescents per tal de casar-se i crear la seva pròpia llar¹². Tot plegat, en definitiva, implica una població amb poca capacitat d'inserció al mer-

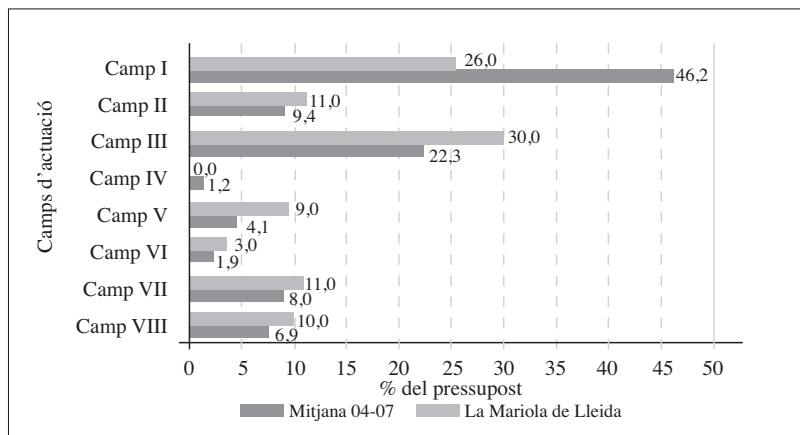
11. Serveis Socials de l'Ajuntament de Lleida.

12. Giró, 1997: 88.

cat de treball i amb poques possibilitats de recórrer a l'atur com a mitjà de supervivència.

El PII de la Mariola, aprovat l'any 2004 i amb un pressupost d'11.100.000 euros, consta de diverses actuacions que pretenen resoldre les problemàtiques exposades anteriorment. En l'àmbit urbanístic, es desenvolupen un seguit d'accions amb l'objectiu d'afavorir la connexió del barri amb la resta de la ciutat per posar fi a la segregació que pateix. D'altra banda, es projecta la creació de nous equipaments i serveis per al conjunt de la població, com ara espais per a joves, espais de jocs infantils, així com millores físiques mitjançant l'arranjament i l'eliminació de barreres arquitectòniques en el conjunt de l'espai públic. En l'esfera social, el PII ha significat un catalitzador per dur a terme molts projectes d'intervenció social i comunitària que tot just han agafat embranzida al final de 2006 i al llarg de 2007. El PII de la Mariola ha esdevingut una oportunitat perquè els diferents agents socials del territori (institucions i entitats) puguin fer un diagnòstic comú respecte a les necessitats del territori i respecte a la possibilitat de treballar de manera coordinada i participada en la creació de serveis i programes, en el marc d'un procés de dinamització social i comunitària. Tot plegat s'ha realitzat amb l'objectiu de donar respostes a les necessitats i les demandes del territori i de les persones que hi resideixen, especialment pel que fa al foment de la inclusió social i la integració laboral dels col·lectius que pateixen dificultats.

Distribució del pressupost del PII de la Mariola de Lleida per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII de la Mariola, Lleida.

El projecte del barri de la Mariola desenvolupa un total de 36 actuacions en set camps diferents. Una de les més significatives és la construcció d'un nou museu dedicat al planeta Terra al turó del Gardeny, amb la col·laboració de la Caixa i un pressupost de 3 milions d'euros. Amb la construcció d'aquest equipament, situat a l'antiga residència de sotsoficials i que es preveu iniciar l'any 2009, es pretén crear un parc d'ús cultural i tecnològic i un nou punt de centralitat a la ciutat. El camp d'actuació amb major inversió és el tercer, "Provisió d'equipaments per a ús col·lectiu", amb 3.850.000 euros, quantitat que correspon al 30% del total del pressupost. En aquest camp, a banda de la construcció del museu, hi trobem altres actuacions amb sensibilitat social al darrere, com ara el *Condicionament d'un espai per a joves als baixos dels blocs Joan Carles* (actuació amb un pressupost de 150.000 euros) o l'actuació que projecta la *Construcció d'edifici per al servei de ludoteca i esplai*, amb una dotació econòmica de 500.000 euros. El camp I, "Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds", que representa el 26% del pressupost, proposa una intervenció que es podria considerar estratègica dins el PII: la construcció de la Nova Rambla per a vianants al carrer de la Mercè, que implica la reordenació de les connexions viàries amb l'objectiu de millorar la integració urbana del barri respecte a la ciutat. Això, entre d'altres, provocarà que una part dels ciutadans i les ciutadanes de Lleida hagin de passar pel barri en els seus desplaçaments quotidians, fet que actualment gran part de la població evita. Els altres sis camps d'actuació es reparteixen el 40% restant del pressupost total. Per exemple, el camp VII, "Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica", aca-para un pressupost de 730.000 euros —un 11% del total del programa— i proposa diverses actuacions de diferent naturalesa relacionades amb aspectes diversos: la dinamització econòmica, la igualtat d'oportunitats de la població més jove, mesures centrades en la promoció cívica i la seguretat ciutadana a través de xerrades i campanyes de sensibilització, la dinamització de les comunitats de les escales dels edificis, etc.

La gestió de la implementació del pla es duu a terme des de l'Empresa Municipal d'Urbanisme (EMU). L'EMU es creà l'any 1994 per fer la rehabilitació del centre històric. Tot i tenir localitzada l'oficina al centre, l'EMU també ha gestionat altres processos de rehabilitació urbana en altres zones urbanes. Inicialment va ser al capdavant de la implementació del PII de la Mariola. Així doncs, és la gerència d'aquest organisme qui coordina i supervisa les diferents actuacions amb una voluntat d'establir un funcionament d'implementació de caràcter integral. Mentre que el seguiment i l'avaluació de les actuacions més centrades en l'àmbit físic compten amb la supervisió directa del responsable de l'EMU, les actuacions de caire més social disposen d'una coordinadora directa, que és, al seu torn, qui marca els eixos estratègics de l'Oficina del pla de millora

de la Mariola. Així, l'Oficina, ubicada al mateix barri, també executa i planifica projectes en el marc del PII, ja que li han estat delegades algunes actuacions corresponents a Serveis Personals, a més d'oferir i coordinar el servei de mediació comunitària. Així doncs, el PII de la Mariola es coordina seguint dues línies diferenciades: les actuacions socials i les actuacions urbanístiques. No obstant això, moltes accions del PII de la Mariola les executen altres àrees i/o serveis de la Paeria, com ara Comerç, Consum i Turisme o Promoció de la Dona. En aquests casos, la màxima responsable de l'EMU i del PII coordina les actuacions i avalua si s'executen correctament.

La coordinació del projecte s'efectua en una reunió setmanal de seguiment o coordinació. Tanmateix, val a dir que aquesta trobada té algunes debilitats: malgrat que és cert que el personal estable responsable del PII disposa en tot moment d'una visió integral del projecte, les diferents àrees i serveis de la Paeria tenen una visió reduïda i fragmentada del PII, ja que només participen en aquesta trobada quan són responsables d'algun programa que s'està executant en un moment determinat. En aquest sentit, no trobem cap taula de treball específica que aplegui diferents àrees o serveis de la Paeria per implementar les actuacions i que doti el PII de la Mariola d'una dimensió transversal eficient. En canvi, sí que trobem un cert nivell de coordinació interadministrativa que podriem qualificar de model feble, bilateral i centralitzat. Bàsicament, aquesta cooperació acaba sent una supervisió directa de l'EMU respecte al departament de la Paeria encarregat d'executar el programa o l'actuació. Per això no podem parlar de transversalitat, sinó de cooperació i supervisió.

Tot i que el grau de transversalitat en el cas de la Mariola no és elevat, la coordinació multinivell entre la Paeria i l'EMU amb altres institucions o organismes ha estat notable. Així, per exemple, el Departament de Treball –i, més concretament, el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)–, hi ha col·laborat finançant la contractació de dos agents d'ocupació i desenvolupament local (AODL): l'encarregada de coordinar les actuacions de l'àmbit social i la responsable directa de l'Oficina del pla de millora ubicada al barri. El Departament de Salut, per la seva banda, ha col·laborat amb la Paeria finançant la construcció d'un centre d'atenció primària al barri de la Mariola que s'integra a les propostes del projecte com a equipament maternoinfantil. Probablement, però, el Departament que ha tingut un paper més rellevant en el procés d'implementació del projecte ha estat el de Medi Ambient i Habitatge, i, més concretament, Adigsa. En aquest sentit, cal dir que Adigsa ha desenvolupat accions en alguns dels edificis del seu parc d'habitatges fent-se càrrec del 100% del finançament. Es tracta d'actuacions que han estat coordinades des del principi amb l'EMU. Finalment, s'ha col·laborat de manera puntual amb la Direcció General de Parti-

cipació Ciutadana a través de subvencions per a la dinamització de programes de foment de la participació. Tot i això, els resultats han estat irregulars i una part dels recursos econòmics va acabar destinada a actuacions que ja estaven planejades inicialment.

No obstant això, una de les particularitats més notòries del cas de Lleida és l'alt nivell de cooperació assolit amb alguns agents del tercer sector del barri, molt especialment amb les entitats del mateix barri que presten serveis en el territori, com ara la Caixa –mitjançant la seva fundació– o entitats com CIJCA o Lo Marraco, que han dut a terme col·laboracions molt estretes en la gestió i la implementació de programes, especialment aquells que cerquen la inclusió social de persones i col·lectius en situació de risc social.

Pel que fa a la participació, la particularitat de la Mariola rau en el fet que hi ha mecanismes de participació més comunitaris (xarxes informals) que no pas institucionals. Un dels elements explicatius és probablement el fet que el 70% de la població del barri és d'origen gitano, sense que això signifiqui que no hi hagi una implicació d'aquest col·lectiu en l'esfera social. La representació del col·lectiu, en termes molt sintètics, es deixa a uns quants representants legítims (els patriarques), que sovint, emparant-se en la representació d'una associació, fan un ús molt accentuat de les xarxes informals i familiars a l'hora de legitimar i influir. Actualment, les entitats i les associacions que fan algun tipus de servei tenen un paper relativament rellevant en les dinàmiques de canvi del barri. Moltes d'aquestes entitats sorgeixen del mateix barri per respondre a les necessitats i les problemàtiques del territori. Associacions com Lo Marraco, l'Associació de Dones Gitanes de Ponent i l'Associació Futur –entitats que neixen arran d'agents i veïns de la Mariola amb la voluntat de treballar amb la població gitana, especialment dones i joves– en serien un exemple.

Tot i aquesta elevada densitat d'associacions, el treball en xarxa entre les entitats del barri ha estat deficient en aquests darrers anys. A una progressiva debilitació de les entitats del territori, cal sumar-hi les formes de relació entre les entitats, caracteritzades per la fragmentació i la descoordinació. Per aquest motiu un dels objectius de l'acció comunitària desenvolupada arran de l'aprovació de la Llei de barris ha estat intentar canviar aquesta tendència. Amb aquesta voluntat s'han constituït espais i òrgans de participació i debat conjunt que han permès més interacció entre les entitats i que apunten cap a un canvi qualitatiu en aquest aspecte.

En aquest sentit, durant la implementació del projecte es poden diferenciar cinc mecanismes de participació ciutadana. Malgrat l'alt nombre d'espais, cap d'aquests no ha tingut elements de qualitat resultat de la poca voluntat política

a l'hora d'enfortir aquesta dimensió del programa. Els espais de participació existents són els següents:

- Reunions informals amb el veïnat. Ha estat el mecanisme que ha funcionat millor, i la metodologia que s'ha seguit en les actuacions urbanístiques allà on es duen a terme. Gràcies a aquestes reunions informatives, s'han introduït modificacions en algunes actuacions.
- Consell Territorial de la Mariola. El Consell està en fase de consolidació en el territori. Té poca participació de la ciutadania no associada. La participació prové sobretot d'entitats, tot i que, en el cas de la Mariola, excepte aquelles que presenten serveis, són molt febles. Cada sis mesos el Consell programa una sessió exclusiva per tractar temes relatius al PII. El Consell té unes funcions molt limitades i un fort caràcter institucional (similar al comitè d'avaluació i seguiment). De fet, a tall d'exemple, de les quatre entrevistes a entitats, totes quatre van confondre el Consell Territorial amb el comitè d'avaluació i seguiment.
- Comitè d'avaluació i seguiment. Espai de seguiment de les actuacions merament institucional. Hi participen els mateixos agents que al Consell Territorial.
- Projectes concrets liderats i executats per l'Oficina del pla de millora de barri de la Mariola. L'Oficina elabora i executa projectes, molts dels quals són complementaris al PII, amb la participació d'alguna entitat, especialment aquelles que ja executen o gestionen algun projecte. Això ens fa arribar a la conclusió que poques entitats participen en espais diferenciats i poc coordinats.
- El Pla de desenvolupament comunitari (PDC) dels blocs Joan Carles. El PDC s'ha mantingut voluntàriament apartat del PII durant els primers anys d'implementació. Ara, però, ha començat a dur a terme algunes actuacions amb les entitats que representen el col·lectiu gitano, encara que no s'integren ni es coordinen en cap dels espais del PII. És un PDC molt dèbil, que, a més, no s'integra en l'estructura participativa del PII i que, per contra, resta energies i recursos socials. El PDC no està finançat directament ni per la Generalitat ni per la Paeria, sinó per la Federació d'Associacions de Veïns de Catalunya (FAVIC).

Com es pot observar, els òrgans i els mecanismes de participació presenten unes debilitats molt pronunciades. La inflació de tants espais de participació, a més de configurar una estratègia participativa poc sostenible socialment, genera una confusió evident i una certa sensació d'inoperativitat de la participació ciutadana, tant als agents del territori com al mateix personal tècnic i professional.

D'altra banda, si bé la participació ciutadana i la implicació del veïnat en el seguiment del PII ha estat molt dèbil, cal assenyalar que una de les dimensions que ha adquirit més embranzida durant la implementació del programa ha estat la dimensió comunicativa. Malgrat la manca d'espais de participació permeables i dinàmics, la població de la Mariola ha conegut el programa de millora fruit, entre altres factors, d'una política de comunicació molt potent.

4.3. El barri de l'Erm de Manlleu

Manlleu és un municipi de caràcter fortament industrial. El 60% de la població activa es dedica a aquest sector, majoritàriament en les branques metal·lúrgica, química i alimentària. Manlleu ha estat, doncs, un pol d'atracció per a població immigrant a la recerca d'oportunitats de feina des de la dècada dels anys seixanta. Una primera onada de població provinent d'altres punts de l'Estat espanyol al llarg dels anys seixanta i setanta va provocar la necessitat de construir un espai per ubicar les persones nouvingudes. Així és com va sorgir el barri de l'Erm, situat, aleshores, a la perifèria del nucli urbà de Manlleu. Al llarg dels anys noranta, el municipi va acollir un altre contingent de població immigrada d'origen principalment magribí. Bona part d'aquesta població s'ubicà al barri de l'Erm, concretament als habitatges on feia anys residien els treballadors arribats d'Andalusia. Actualment, el 70% de la població resident al barri de l'Erm és d'origen magribí.

A pesar que es classifica com a polígon d'habitatges, el barri de l'Erm concentra diverses tipologies d'habitatges: des d'habitatges unifamiliars d'autoconstrucció dels anys cinquanta fins a habitatges plurifamiliars de poca alçada. Durant els anys seixanta el barri va experimentar l'eclosió definitiva. L'arribada massiva de població nouvinguda comportà l'edificació de blocs plurifamiliars de poc valor i baixa qualitat edificatòria, els anomenats "habitatges de Can Mateu", blocs de pisos de quatre o cinc plantes que concentren 278 habitatges. Ara bé, la culminació d'aquest procés es va produir amb la construcció dels pisos de Can Garcia, l'any 1964, que representen 256 habitatges en un total de dos blocs de tres escales cadascun d'11 o 12 plantes, una edificació més pròpia de la perifèria de Barcelona que de la comarca d'Osona. La majoria dels blocs concentren deficiències greus pel que fa a l'accessibilitat i la seguretat. El 30% dels habitants del barri viuen en habitatges mancats de les mínimes condicions d'habitabilitat, circumstància que, amb el pas dels anys, ha fet augmentar el nivell de degradació del barri. Dues de les majors problemàtiques actuals del barri provenen d'una mala planificació de la urbanització del sector, acabada a mitjan anys vuitanta. A més, l'alta densitat de població provoca que l'oferta d'equipaments i d'espais públics sigui deficitària.

Quant al mapa social, el barri de l'Erm concentra un 18% de la població total del municipi de Manlleu. De les 3.324 persones que hi viuen, un 42,7% són estrangeres, principalment de nacionalitat marroquina. Dins el barri, però, trobem sectors amb percentatges de població estrangera molt més elevats, com ara els blocs de Can Garcia. L'alta concentració de població immigrada configura una estructura per edats inversa a la característica del municipi i la comarca. Així doncs, un terç de la població del barri té menys de 15 anys, i el percentatge de població amb més de 65 anys pertany, bàsicament, a població de nacionalitat espanyola. L'arribada continuada de població immigrant està consolidant un procés de segregació social del barri respecte a la resta del municipi. L'elevat nivell d'exclusió social del barri es copsa en analitzar la realitat socioeconòmica dels residents. Per exemple, la taxa d'atur, segons l'Ajuntament, se situava l'any 2003 entre el 16% i el 21%, molt allunyada del 7,5% del municipi. D'altra banda, pel que fa al nivell educatiu, el 85% de la població no té el títol de batxillerat o cicle equivalent de formació professional. Un dels col·lectius que pateix més aquesta exclusió social és el de les dones. La procedència rural i el procés de reagrupament que sovint gira al voltant d'un home de la família fan que les dones en edat laboral tinguin molta més dificultat a l'hora de trobar una feina estable i quedin aïllades de la societat. En moltes ocasions la dona queda aïllada a casa seva i té molt poques possibilitats de millorar les condicions de relació amb l'entorn. Aquesta situació s'agreuja per la falta de coneixença de la llengua.

Pel que fa al desenvolupament econòmic del barri, el dinamisme és molt baix. Només el 46% dels locals existents estan ocupats, bona part dels quals per població immigrada que hi ha establert el seu negoci. Tot i això, l'escassa activitat empresarial presenta greus problemes de desenvolupament més enllà de l'àrea del barri. Encara que la percepció de la població sigui totalment la contrària, el barri de l'Erm no concentra taxes de criminalitat o delinqüència més elevades que les de la resta del municipi. L'existència, però, d'actituds de rebuig contra la població immigrada demostra la fragilitat de la cohesió social del barri i les problemàtiques socials passades.

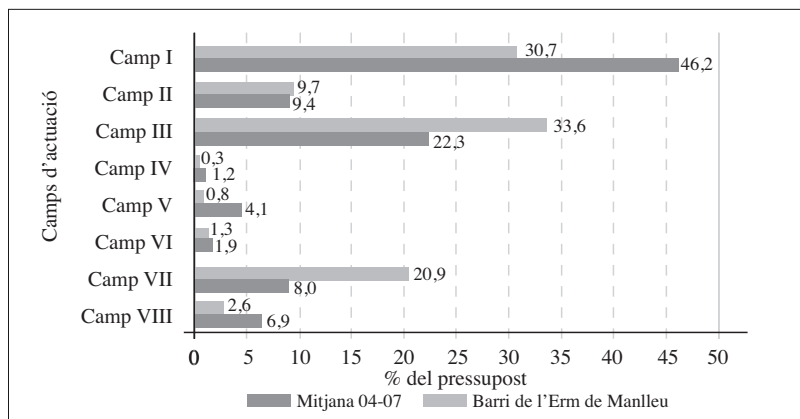
El PII del barri de l'Erm fou aprovat en la primera convocatòria de la Llei, l'any 2004, i es considera un dels més emblemàtics d'aquella convocatòria pel simbolisme que el barri de l'Erm té en el territori. Va ser en aquest barri on succeí, al final de la dècada dels vuitanta, un dels primers fets que posava en relleu les problemàtiques provocades per una mala gestió de l'arribada de població nouvinguda. En un context marcat per l'aplicació de la Llei d'estrangeria, aprovada en consens per bona part de les forces polítiques estatals, una nit d'hivern de 1989 tres autobusos de la Guàrdia Civil irrompien al barri de l'Erm per trobar-hi immigrants il·legals, la immensa majoria de la població que en aquell

moment vivia al barri. Aquella batuda, en què molts dels detinguts foren expulsats als seus països d'origen, situà el debat de la immigració en l'agenda pública del país i estigmatitzà fins a l'actualitat el barri de l'Erm. En certa manera, aquells fets de fa gairebé vint anys han estat i són presents durant la implementació del PII. El pressupost del programa, per exemple, que arriba a 17 milions d'euros, és similar a altres projectes de municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona. De fet, en el cas de l'Erm, si hi sumem les actuacions complementàries, el projecte ultrapassa la quantitat de 20 milions d'euros. Des del principi, la voluntat amb què neix el pla és la d'establir unes línies d'actuació que adrecin la tendència a l'exclusió social d'un nombre important de la població resident i que alhora afavoreixin una cohesió interna dins el barri i del barri respecte a la resta del municipi. En altres paraules, posar fi a l'estigmatització que encara perdura. En aquest sentit, la convivència entre el veïnat nou i el veïnat vell és una de les peces clau en què incideix del PII de Manlleu amb determinades actuacions.

El projecte del barri de l'Erm presenta un equilibri molt interessant entre les quatre dimensions que defineixen un projecte integral. Les dimensions física, social, econòmica i mediambiental tenen un pes equitatiu en el projecte i el doten d'una perspectiva transversal. Si bé és cert que els camps I i II tenen un pes relatiu important en relació amb el total de la inversió, hi ha una sèrie de camps que concentren un esforç pressupostari significatiu. És el que succeeix, per exemple, al camp VII, "Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica", que en el cas de Manlleu representa quasi un 21% del total de la inversió del programa, molt per sobre del 8% de mitjana de la resta de projectes. Tot i això, l'acció més destacable del programa tant simbòlicament com econòmicament és l'enderroc dels blocs de pisos de Can Garcia. Val a dir, però, que aquesta actuació –massa costosa per a l'Ajuntament d'un municipi de les característiques de Manlleu– està finançada per un conveni específic amb el Departament de Medi i Ambient i Habitatge¹³. En aquest sentit, el fet que la intervenció esmentada no la financï el PII representa un biaix important a l'hora de mesurar el pes econòmic en relació amb els camps d'actuació. El que sí que finança el projecte és la construcció d'un equipament que acollirà una oficina d'atenció al ciutadà, una oficina de participació i habitatges tutelats amb serveis un cop enderrocats els pisos (pressupost d'1.984.921 euros).

13. Aquest conveni el van signar el juliol de 2006 el Departament de Medi Ambient i Habitatge, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, l'Institut Català del Sòl (INCASOL) –que construirà els habitatges necessaris per al trasllat dels ocupants dels pisos de Can Garcia amb dret a real·lojament–, l'Ajuntament de Manlleu (que durà a terme l'expropiació i l'adquisició de la Finca de Can Garcia) i l'Institut de Desenvolupament de l'Erm.

Distribució del pressupost del PII del barri de l'Erm per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII del Barri de l'Erm, de Manlleu.

A més del conveni signat per a l'enderroc dels pisos de Can Garcia, l'Institut de Desenvolupament del barri de l'Erm (IDE) ha establert canals de cooperació amb altres departaments de la Generalitat, com ara el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) del Departament de Treball, d'on han sorgit actuacions complementàries com ara plans d'ocupació, agents d'ocupació i desenvolupament local (AODL) i la implantació del programa "Treball als barris", o la Direcció General de Participació Ciutadana, que ha finançat diversos processos de participació tant al municipi de Manlleu com al barri de l'Erm. En aquest sentit, la coordinació amb altres administracions al PII de l'Erm és estratègica i altament bilateral amb determinats departaments de la Generalitat.

La implementació del projecte es gestiona des d'un organisme autònom: l'IDE, que s'encarrega de coordinar les diferents intervencions que es duen a terme al barri. Les decisions sobre qüestions urbanístiques i de planificació es prenen des dels serveis territorials, l'equip de govern i les diferents àrees de l'Ajuntament implicades en aquest tipus d'intervencions. D'altra banda, l'espai de coordinació de les actuacions socials i comunitàries es realitza a partir de les cinc taules constituïdes arran del Pla de convivència, un programa anterior al PII. Les cinc taules de treball són: Educació d'infants i joves en medi obert; Aprenentatge del català, formació d'adults i promoció del funcionament social autònom; Convivència en espais comunitaris; Participació ciutadana i in-

clusió, i Estratègies de comunicació. Aquestes taules¹⁴, eminentment tècniques i no ciutadanes –tot i que no són excloents–, s’encarreguen d’executar i implementar els diferents programes que han estat aprovats en el marc del PII tant de caire social i econòmic com de caire comunitari. Gràcies a l’existència d’aquestes taules molts dels tècnics del municipi troben un espai que fins ara no havia existit i es poden desenvolupar programes que, per la seva definició, són integrals i necessiten professionals multidisciplinaris provinents de diferents àrees de l’organització municipal. Cal remarcar que, malgrat que cada taula la constitueix un grup de professionals estables, segons les necessitats del programa les taules poden anar acompanyant nous professionals o agents socials, com ha passat en el cas d’alguna taula amb l’Associació de Veïns del barri de l’Erm.

La Taula de participació i inclusió ciutadana ha servit com a catalitzador de l’activitat participativa al barri i ha creat espais i processos que inicialment no existien. Un dels espais creats és la Taula d’Entitats, l’objectiu de la qual és coordinar el treball de les entitats del barri i enfortir-ne el paper en el procés de transformació de la zona per afavorir que participin en diversos projectes. El rol d’aquesta taula és tant operatiu com executor: no és solament un espai de deliberació, sinó una taula de definició i execució de projectes. A banda d’aquesta taula, hi ha un altre espai de contacte entre els diferents actors del barri: el Consell General de l’IDE. Es tracta d’un espai altament institucional, similar en estructura i formes al comitè d’avaluació i seguiment i en què participen representants dels partits polítics amb representació municipal, representants de l’equip de govern, els responsables tècnics i polítics de l’IDE i agents de la ciutadania com l’Associació de Veïns. D’altra banda, cal destacar també la gran quantitat de processos participatius que s’estan endegant en el disseny de les remodelacions de parcs, places i altres elements de l’espai públic del barri. Malgrat que podríem dir que aquestes qüestions no són del tot estratègiques dins el projecte, sí que comporten que la ciutadania s’assabenti tant de les intervencions que s’estan duent a terme com del fet que tenen la possibilitat d’incidir en les actuacions urbanístiques del seu barri.

14. L’IDE participa en totes cinc taules.

4.4. Nucli històric d'Olot

El PII del municipi d'Olot afecta dues àrees històricament diferenciades del nucli històric: la vila vella i l'eixample d'Alou. En termes generals, la morfologia urbana del barri és la característica d'una ciutat medieval, amb carrers estrets i irregulars que comporten problemes de ventilació i humitats i que no s'adeqüen als nivells de salubritat exigits actualment.

La peça urbana que integren aquestes dues àrees presenta una alta densitat d'habitatges (uns 110 per hectàrea) i moltes problemàtiques d'habitabilitat derivades de la mala conservació dels edificis acumulada al llarg del temps. Les edificacions són entre mitgeres, d'una amplada bastant limitada, i formen illes tancades o bé fileres d'edificació. Les plantes baixes solen estar destinades a comerços, i la resta de plantes, a habitatges. L'estructura de propietat dels edificis del nucli antic és principalment en vertical, cosa que significa que una mateixa persona, sovint gran i amb pocs recursos, és propietària de tot un edifici. Alhora, els propietaris no acostumen a viure als edificis i els destinen a lloguer. Aquesta situació repercuteix negativament en l'estat de conservació dels immobles i provoca un deteriorament progressiu de les edificacions. Segons dades del cens d'habitatges de l'any 2001, el 10,6% d'un total de 518 edificis estaven en mal estat o declarats en ruïna, una dada quatre vegades superior a la mitjana catalana. Tot i això, segons el que s'especifica a la diagnosi del PII i arran d'un estudi complementari elaborat per l'Ajuntament d'Olot, les problemàtiques de l'edificació del barri podrien ser encara més estructurals. D'acord amb l'estudi, un 15,7% dels edificis es troben en un estat deficient, de tal manera que calen actuacions a curt o a mitjà termini per evitar-ne el deteriorament progressiu; i un 7,6% dels edificis es troben en molt mal estat, per la qual cosa són necessàries actuacions d'una certa envergadura per evitar el perill per a la seguretat de les persones. És a dir, el 23,3% dels edificis de l'àrea d'estudi estan en mal estat o en ruïna i requereixen actuacions urgents. Un dels altres aspectes significatius de l'estat de l'edificació del barri és l'elevat percentatge d'habitatges buits. Així doncs, les dades del cens de 2001 indiquen que un 46,5% dels habitatges principals són buits.

Paral·lelament a aquesta degradació física, des de fa uns anys el barri experimenta un envelliment de la població que hi resideix, sobretot d'aquell col·lectiu que hi ha viscut tota la vida i que ha vist com la seva descendència ha marxat a viure a altres barris del municipi o a localitats veïnes. A pesar d'aquest envelliment gradual, en nombres absoluts la població resident del barri ha augmentat moderadament. Com en molts altres nuclis històrics de ciutats mitjanes catalanes, el teixit social del barri ha sofert un canvi estructural amb l'arribada

de població estrangera, atreta per la possibilitat d'accedir a pisos amb preus econòmics a causa de les condicions de precarietat. Així, per exemple, l'any 2003 el 28,9% de la població resident al nucli històric era d'origen extracomunitari. Es fa evident una tendència de la població immigrant extracomunitària a viure al mateix edifici o carrer i a configurar blocs d'habitatges i, fins i tot, carrers sencers ocupats íntegrament per persones nouvingudes.

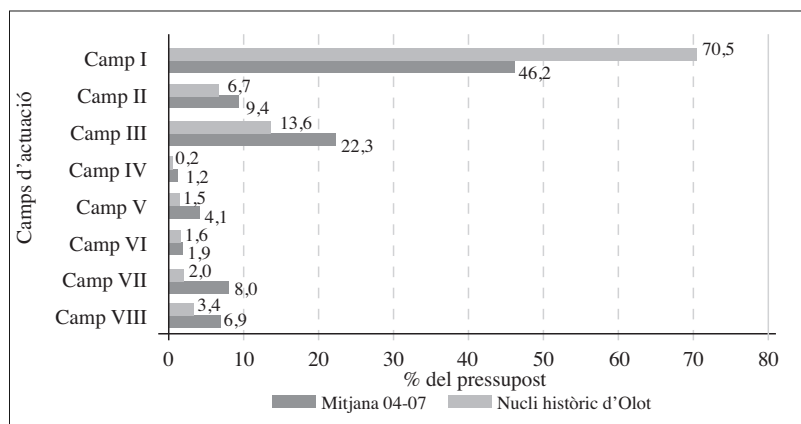
Històricament, el nucli antic de la vila ha concentrat la major part del comerç de la ciutat, amb una oferta pensada no solament per a la gent del barri, sinó per a la població de tota la ciutat. Actualment, però, l'activitat comercial es localitza només als carrers principals i s'observa una tendència a desaparèixer gradualment. Així, per exemple, el percentatge de locals inactius al barri l'any 2003 era del 33,9%. Les causes del progressiu abandó comercial d'algunes parts del centre històric són múltiples. Les més destacades són el mal estat dels habitatges, la influència de les grans superfícies comercials i el desplaçament de la centralitat cap a altres zones de la ciutat.

L'any 2004, el Departament de Política Territorial i d'Obres Públiques va aprovar el PII del nucli històric que l'Ajuntament d'Olot va presentar en la primera convocatòria de la Llei de barris. Juntament amb Salt, Olot és l'únic municipi de la província de Girona beneficiat en aquesta primera convocatòria, amb una dotació econòmica inicial que va arribar a 7.371.680 euros. Per tal d'entendre el caràcter amb què neix el PII, és important tenir present que una de les prioritats de l'equip de govern que retornà al consistori l'any 1999 és la d'actuar decididament sobre el nucli històric. Primer es va aprovar el Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM) de la localitat, que ja definia quines accions de caire urbanístic s'havien d'emprendre al barri. El procés de configuració del PII ve donat per aquesta circumstància, perquè el POUM recollia un seguit d'actuacions urbanístiques i només calia aplicar-les. En canvi, respecte a la resta d'actuacions –les de caire més social i comunitari–, no hi havia un document previ des del qual començar a definir unes primeres línies estratègiques. Com en el cas de molts altres municipis beneficiats pels programes de la Llei en la primera convocatòria, la precipitació a l'hora de redactar el projecte –provocada per uns terminis d'entrega massa curts– va fer que les actuacions de caire social fossin una continuïtat de les polítiques que es duïen a terme des de l'Ajuntament. Per tant, les diferents regidories aportaren al programa les actuacions que s'estaven desenvolupant o que s'havien de desenvolupar. Bàsicament, el PII desenvolupa sis operacions principals: cinc de caràcter urbanístic i de reforma física de l'espai, i una que agrupa diverses actuacions enfocades als camps econòmic, social i comunitari del barri. El resultat és un projecte integral amb una línia d'actuació molt ben definida –la urbanística– i un conjunt de propostes provi-

nents de les diferents regidories amb un dèficit d'estratègia transversal a l'hora d'actuar sobre les problemàtiques i les deficiències del barri.

La distribució del pressupost segons els camps d'actuació exemplifica aquesta orientació a la renovació física del barri. Així, tan sols el camp I, “Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds”, disposa d'un 70,5% del pressupost, uns 5.198.673 euros. Entre aquest camp i el camp III, “Provisió d'equipaments per a ús col·lectiu”, la dotació econòmica arriba al 84,1% del total del programa. En canvi, l'import econòmic destinat als camps que tenen un caràcter més social i comunitari és significativament baix. El pressupost del camp VI, “Equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i els equipaments”, només arriba a l'1,6% del total del projecte, uns 120.856 euros. La xifra destinada a les actuacions que s'agrupen dins el camp VIII, “Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica”, és lleugerament superior, uns 144.780 euros –és a dir, un 2% del total. De les sis operacions que es defineixen en el projecte, solament una està destinada a desenvolupar actuacions de caire social o comunitari; les cinc restants, que aglutinen un 97,6% del pressupost, són de caire urbanístic.

Distribució del PII del nucli històric d'Olot per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII del nucli històric d'Olot.

En una fase inicial, des de l'aprovació del PII fins a mitjan any 2007, la perspectiva pràcticament unidimensional del projecte, sumada al caràcter sectorial amb què neix, provoca una manca de visió integral a l'hora de dur a terme

les actuacions de caire social i comunitari per part de les diverses àrees responsables de l'Ajuntament. Aquest aspecte es fa prou evident durant els primers anys d'implementació, en què bona part dels esforços s'orienten a posar en funcionament les cinc operacions urbanístiques previstes en el projecte, especialment les que comporten un esponjament del teixit urbà i que necessiten un període previ de negociació amb el veïnat afectat abans de ser executades. La gestió durant tota aquesta fase, per tant, girava principalment a l'entorn de l'àrea d'Urbanisme.

El juny de 2007 la implementació del PII experimenta un gir. Un cop iniciades les obres de les actuacions urbanístiques, la direcció –amb el suport d'altres àrees de l'Ajuntament– decideix definir una estructura de gestió caracteritzada per la transversalitat i la comunicació interadministrativa. En aquest procés és fonamental la figura de coordinació que depèn de l'Institut Municipal de Promoció de la Ciutat (IMPC). Gràcies al primer conveni firmat amb el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) al final de 2006, les actuacions de caire més social i comunitari reben una important ajuda de finançament complementari. Les ajudes del SOC impliquen l'àrea d'Ocupació i la regidoria de Promoció Econòmica, de les quals depèn l'IMPC. Amb la voluntat de gestionar les ajudes es crea aquesta figura de coordinació del programa “Treball als barris”, que va adquirint cada cop més funcions transversals dins la gestió. Actualment, a més d'encarregar-se del programa “Treball als barris”, des d'aquesta coordinació també es gestiona la comunicació del projecte, inexistents fins llavors, i la implementació dels camps d'actuació VI i VII. La nova dinàmica adquirida per la gestió del projecte fa que el paper del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa guanyi protagonisme. Aquesta figura sorgeix a partir d'un consorci entre els Serveis Socials de l'Ajuntament d'Olot i el Consell Comarcal de la Garrotxa, i duu a terme totes aquelles polítiques de caire social i comunitari del municipi i de la comarca des de fa deu anys. Inevitablement, es considera que el seu paper ha de ser cabdal a l'hora de desenvolupar la vessant social del projecte, i des del mateix consorci es decideix que la responsable de l'àrea de dinamització comunitària sigui la representant en la gestió del PII.

Amb la inclusió d'aquests nous actors en la gestió del projecte, les prioritats i els objectius de les polítiques canvien significativament. Els esforços se centren a definir una estratègia integrada per tal de desenvolupar les actuacions de caire més social i comunitari. Aquest nou enfocament es materialitza en una modificació de moltes de les actuacions d'aquesta naturalesa que es definien en el projecte aprovat inicialment. El projecte adopta, per tant, un caràcter molt més equilibrat i multidimensional pel que fa a les actuacions. La cooperació multi-

nivell ha tingut un paper fonamental en la consolidació d'aquest procés. Les relacions establertes amb el Departament de Treball i, en concret, amb el SOC, han estat fonamentals a l'hora de dur a terme i complementar les actuacions de caire social i comunitari. L'entrada de les ajudes del SOC ha fet que dues àrees de l'Ajuntament s'haguessin d'implicar en el procés d'implementació del projecte integral, a banda de coordinar-se per tal de poder optar als programes d'ajuda. En aquest sentit, el cas d'Olot exemplifica que els impactes d'una cooperació amb una altra administració poden tenir uns efectes que van més enllà d'una simple aportació econòmica.

En el document del projecte integral que s'aprova al final de l'any 2004, es defineixen uns instruments de dinamització i participació que finalment no es materialitzen. Així doncs, l'òrgan més important que es proposa és una taula sectorial que pretén incorporar totes les entitats veïnals i les associacions comercials que tenen relació amb el nucli històric d'Olot. Com a figura alternativa, durant la primera fase del projecte –és a dir, fins a mitjan 2007– se celebren dues reunions del Grup Local de Seguiment, una per cada any. El caràcter i el funcionament del Grup Local de Seguiment ha estat bastant similar al del comitè d'avaluació i seguiment, o sigui, bàsicament informatiu. Tot i això, un cop es posa en funcionament la nova estructura de gestió que es proposa des de mitjan 2007, just després d'unes eleccions municipals, s'estableixen progressivament nous mecanismes de participació seguint una estratègia que, a la llarga, pretén implicar els agents del territori en el desenvolupament de les actuacions que encara no han estat aplicades. Les propostes més remarcables en aquest sentit són, d'una banda, establir reunions periòdiques amb l'Associació de Veïns del Nucli Antic i l'Associació de Comerciants d'Olot, i d'altra banda, convocar totes les entitats que tinguin relació amb el barri a fi d'elaborar un mapa social que serveixi de diagnòstic per poder establir unes primeres línies d'actuació. En un futur pròxim es pretén iniciar un procés de participació ciutadana per a la remodelació de la plaça de Campdenmas i, alhora, configurar o bé un òrgan participatiu com un consell de barri o unes comissions sectorials per tractar les diferents problemàtiques existents al barri amb la participació dels agents socials de la zona.

En aquest sentit, existeixen bastants paràmetres per creure que la implementació del PII al nucli històric d'Olot ha donat un gir significatiu establint una nova forma de funcionar basada en la transversalitat i la comunicació, tant a nivell del personal tècnic de l'Ajuntament com pel que fa a la implicació del teixit associatiu del barri. Encara és massa aviat per avaluar aquesta nova estructura, però els elements d'integralitat durant la implementació del PII han estat molt pobres, i en alguns moments gairebé ni han existit.

4.5. El Barri Vell de Ripoll

El Barri Vell de Ripoll es localitza en la confluència dels rius Ter i Freser. Malgrat que les primeres concentracions de població a l'enclavament daten del segle IX, coincidint amb la fundació del monestir de Ripoll, no fou fins al segle XIV quan el nucli urbà es consolidà amb l'aixecament de la muralla. Durant els segles següents, la vila creix més enllà de les muralles i s'edifiquen dos ravals, als marges dels rius, que es comuniquen amb el nucli emmurallat a través de ponts. Durant la segona meitat del segle passat, Ripoll rep població vinguda d'altres territoris de l'Estat espanyol atreta pel potencial industrial de la regió, com passa a moltes altres viles de Catalunya. La necessitat d'ubicar aquest nou contingent de població consolida definitivament l'expansió urbanística més enllà del nucli històric: estructura un creixement paral·lel al curs fluvial i origina una nova polaritat urbana en detriment del pes econòmic i funcional que el Barri Vell havia tingut any enrere.

La tipologia edificatòria del Barri Vell de Ripoll és la característica d'un nucli històric degradat. L'alta densitat d'edificis –la majoria molt envellits (construïts entre el segle XVIII i principi del segle XX) i de tres o quatre plantes– i un parc d'habitatges de dimensions molt reduïdes i amb un grau deficient d'habitabilitat fan que l'habitatge sigui una de les problemàtiques més importants de l'àrea. Segons dades del cens d'habitatges i edificis, el 8,1% dels edificis del barri presenten un estat de conservació deficient –molt per sobre del 2,6%, la mitjana a Catalunya–, i el 96% dels edificis de quatre plantes o més no disposen d'ascensor –quan la mitjana a Catalunya és del 54,9%. D'altra banda, el parc d'habitatges del barri concentra fenòmens de precarietat, com ara la sobreocupació de pisos on resideix població immigrada o un elevat nombre de llars unifamiliars integrades per persones grans amb greus problemes d'accessibilitat funcional. Una altra característica del parc d'habitatges del barri és el predomini de la tinença vertical en molts edificis, ja que prop del 75% de les finques es classifica en aquest tipus de propietat. Això comporta molt poc dinamisme en un mercat ja de per si molt estancat a l'hora d'atreure nova població no estrangera, i configura una situació que tendeix a la segregació social del barri respecte a la vila.

L'evolució sociodemogràfica del Barri Vell de Ripoll és un clar exemple de les diferents dinàmiques que han experimentat els nuclis històrics de les ciutats catalanes aquests darrers anys. La pèrdua progressiva de població benestant, que canvia el lloc de residència a altres zones de la vila o fora del municipi, comporta, d'una banda, la pèrdua de potencial econòmic del barri i, alhora, un envelliment de la població resident. La gent gran i els immigrants són els dos col·lectius de població majoritaris al barri amb problemàtiques socials i econòmiques dife-

renciables: mentre que moltes persones grans residents al barri viuen soles en habitatges amb problemes d'accessibilitat i d'infrahabitabilitat, la població nouvinguda troba en aquests barris una oportunitat per accedir a un habitatge accessible tot i les condicions precàries. Així, el nombre de persones nouvingudes ha anat augmentant aquests darrers anys fins a arribar al 19% del total de la població. Gairebé la meitat dels immigrants que resideixen al municipi (el 6,2% de la població) viuen en aquest barri. A pesar que la majoria de la població estrangera és de nacionalitat marroquina, al barri cada cop hi ha una major diversitat de nacionalitats, fins al punt que en l'actualitat arriba a 24. Les dinàmiques de mobilitat de la població immigrada no permeten quantificar exactament l'impacte demogràfic provocat sobre l'estructura poblacional, si bé és cert que en els últims anys el procés d'envelliment que experimentava el barri s'ha frenat en termes percentuals gràcies al creixent pes de població jove immigrada. Amb tot, el despoblament que experimenta el barri continua sent molt acusat, amb taxes de creixement negatives del 6,5% en el període 1999-2004.

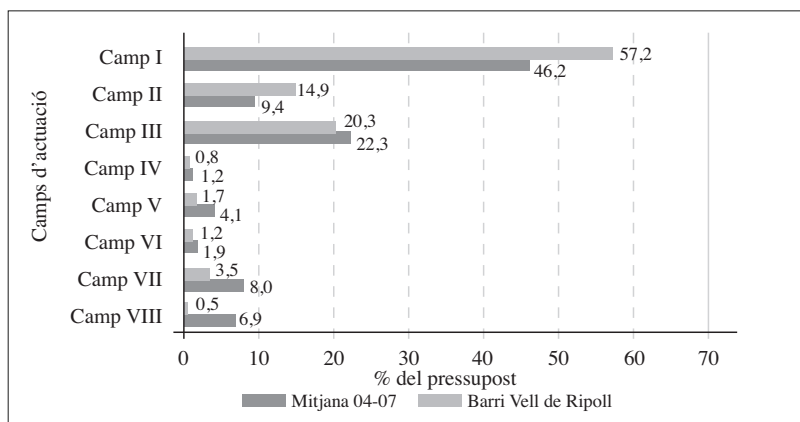
El despoblament també s'ha escenificat en un procés de pèrdua de poder econòmic al barri, bàsicament del sector comercial. El tancament recent de botigues i negocis evidencia la disminució d'un 6,2% en l'activitat del comerç al detall durant els darrers anys. Actualment existeix una pèrdua de competitivitat del Barri Vell respecte a altres punts comercials de la vila, grans supermercats o, fins i tot, altres centres històrics de localitats pròximes. Pel que fa a altres activitats econòmiques –com ara el turisme–, la vila ha registrat el tancament de dos establiments hotelers ubicats precisament al Barri Vell. Al pol d'atracció turística que representa el monestir o el museu etnogràfic, li manca una estratègia d'oferta turística de qualitat que desenvolupi altres atractius del territori, com poden ser el mateix Barri Vell o l'herència industrial del municipi. Tot i ser veí d'altres poblacions que han desenvolupat una oferta turística de qualitat i que atreu molts visitants –com Ribes de Freser o Camprodon–, Ripoll no es considera encara una destinació turística. L'herència industrial de la ciutat explicaria aquesta falta de dinamisme a l'hora de desenvolupar estratègies terciàries.

El PII del Barri Vell de Ripoll fou aprovat en la segona convocatòria del Programa de barris, l'any 2005. Després de presentar-se –sense èxit– l'any 2004, finalment el Departament de Política Territorial i Obres Públiques aprova un projecte amb un pressupost de 4.841.625 euros i un total de setze actuacions. El PII parteix d'un propòsit integral: frenar el procés de degradació urbanística i socioeconòmica que experimenta el barri i retornar-li el paper de centre històric, econòmic i cultural de la vila que sempre havia tingut. Per tal d'assolir aquest objectiu, el programa desenvolupa un seguit de mesures que intervenen, bàsicament, sobre el teixit urbà i el parc d'edificis del barri. Són actuacions que, a més

de millorar les condicions de la qualitat urbana, també pretenen millorar l'atractivitat del barri i aconseguir nova població –bàsicament jove i benestant– i noves activitats comercials que frenin el procés d'envelliment i l'estancament econòmic. Les polítiques de caire social i de desenvolupament comunitari dirigides a la població resident tenen una rellevància menor al pla, tant pel que fa a l'estratègia com pel que fa al pressupost. Per tant, el programa no està dissenyat ni es desenvolupa a partir d'una perspectiva transversal de les actuacions, sinó que el desenvolupament es basa en una estratègia molt sectorial en què les intervencions no tenen una relació entre elles ni es formulen a partir d'una visió integral del territori. Així, per exemple, cada acció que desenvolupa el PII correspon a un únic camp d'actuació, tot i que en determinats casos són actuacions que intervenen sobre el mateix espai o col·lectiu. El pla actua sobre les diferents necessitats del barri des d'una única perspectiva i sense tenir en compte que les problemàtiques d'avui dia són complexes i que, per tant, reclamen actuacions integrals.

La distribució del pressupost del projecte segons els camps d'actuació exemplifica clarament aquesta orientació respecte a les actuacions de caire més urbanístic. Així, els tres primers camps concentren el 92,3% pressupostat al programa, uns 4.469.735 euros. La dotació econòmica del camp I, “Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds”, suma un total de 2.768.360 euros i representa el 57,2% del pressupost. La resta del pressupost es reparteix entre els altres camps d'actuació, amb unes dotacions molt inferiors. Per exemple, el camp IV, “Incorporació de tecnologies de la informació en els edificis”, té un pressupost de 40.000 euros, i, en el cas del camp V, “Foment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà”, la xifra arriba a 80.000 euros. Pel que fa als àmbits d'actuació destinats a polítiques socials i de desenvolupament comunitari (camps VI i VII), la suma total arriba a 227.890 euros, el 4,7% del pressupost del programa.

Distribució del pressupost del PII del Barri Vell de Ripoll per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII del Barri Vell de Ripoll.

El PII del Barri Vell de Ripoll s'aprova amb un total de catorze actuacions, un nombre relativament baix si el comparem amb els plans d'altres barris. L'actuació que té el cost més elevat, *Peatonalitzar els carrers i les places del barri que encara no han estat pacificats* (Actuació 1.1), arriba a 2.613.165 euros i representa el 51,1% del pressupost total del programa. L'objectiu d'aquesta intervenció és que la totalitat del Barri Vell sigui d'ús per a vianants. Quant a les accions que impulsen la creació d'equipaments per a ús col·lectiu (camp III), cal destacar l'*Adequació del Fortí de l'Estrella* (Actuació 3.1), que té un pressupost de 257.168 euros i és una de les obres més emblemàtiques del programa, ja que allotja l'Oficina Municipal d'Habitatge. A mesura que el pla s'ha anat desenvolupant, aquest espai s'ha consolidat com la cara més visible del PII per a la resta del barri. Cal assenyalar, però, que l'espai del Fortí de l'Estrella no integra totes les polítiques derivades del projecte com passa en altres barris, sinó tan sols les funcions que tenen relació amb les gestions administratives i pressupostàries del PII i amb les d'habitatge: la rehabilitació d'espais comuns dels edificis, l'assessorament jurídic gratuït en matèria d'habitatge o un servei de borsa d'habitatge, actuacions, aquestes darreres, complementàries al Pla de barris. La baixa dotació pressupostària destinada a les actuacions de caire social i comunitari en limita des del principi tant l'impacte com les expectatives. Algunes d'aquestes actuacions, com ara l'*Espai Dona* o el *Pla d'immigració*, s'acaben desenvolupant juntament amb altres programes similars del Consell Comarcal del Ripollès. Malgrat que en el PII es defineix una estratègia integral

a l'hora d'afrontar els problemes derivats del col·lectiu de persones nouvingudes, l'actuació ha derivat en un seguit d'accions vinculades als programes d'aquesta temàtica que es duen a terme des del mateix Consell o en accions puntuals i concretes, com un banc del temps o una fira d'entitats.

Els mecanismes de comunicació i gestió entre les diferents àrees de l'Ajuntament són un altre exemple d'aquesta falta d'integralitat del PII. Aquest fet, però, no ha implicat problemàtiques destacables en el moment d'executar les actuacions. La manca d'una estratègia transversal a l'hora de dissenyar les actuacions es trasllada inevitablement a la gestió i provoca que cadascuna de les actuacions es desenvolupi sense problemes de coordinació a causa del caràcter sectorial inherent d'aquestes: les actuacions urbanístiques s'executen des de Serveis Tècnics; les socials i comunitàries, des de Serveis Socials, i les que comporten una rehabilitació del parc d'habitatges, des de l'Oficina Municipal. L'exemple següent és representatiu d'aquesta gestió poc transversal en l'execució de les actuacions: arran dels contactes amb el Departament de Treball de la Generalitat, des de l'Oficina Municipal d'Habitatge es va contractar una agent d'ocupació i desenvolupament local (AODL) perquè coordinés i dinamitzés els programes de caràcter social del projecte. L'experiència tingué una resposta negativa per part de Serveis Socials, ja que no s'havia comptat prèviament amb la seva autorització. En aquest sentit, el desenvolupament de la Llei de barris al municipi de Ripoll no ha comportat un canvi en la manera d'enfocar les polítiques desenvolupades des de l'Ajuntament.

Malgrat tot, les relacions establertes amb altres departaments o administracions s'han consolidat durant la implementació del projecte. Així doncs, a part dels programes socials conjunts entre Serveis Socials i el Consell Comarcal, des de l'Oficina Municipal d'Habitatge s'han aprofitat les convocatòries de "Treball als barris" del SOC, que han subvencionat diferents actuacions complementàries. D'aquesta relació sorgeix l'elaboració de l'estudi sociològic *El barri respon* per obtenir un perfil sociològic del barri i poder desenvolupar actuacions més concretes a través d'una enquesta. Des de la mateixa Oficina Municipal d'Habitatge també s'han establert actuacions amb la Diputació de Girona, com ara la redacció del Pla local d'habitatge o la possible localització a Ripoll de l'Oficina Comarcal d'Habitatge.

Malgrat que un dels objectius del pla era establir nous canals de comunicació i cooperació entre els diferents actors del barri, durant la implementació del PII no s'han generat nous mecanismes de relació. Així doncs, finalment no s'ha creat una plataforma que agrupi les diferents entitats i associacions del barri (la Plataforma Ripoll), tal com s'havia proposat. Tot i que l'actuació es defineix ex-

tensament en el pla, en què es dota la plataforma amb funcions prepositives i de seguiment de les actuacions i, fins i tot, es proposa la contractació d'un responsable per tal d'organitzar-la, alguna de les associacions que apareixen com a beneficiàries de l'actuació desconeixien l'existència d'aquest òrgan participatiu, malgrat haver signat el PII. L'únic espai en què participen les diferents entitats i associacions del barri és el comitè d'avaluació i seguiment, òrgan d'existència obligada per la Llei que, per al cas de Ripoll, tampoc no adopta una funció participativa, ja que les sessions realitzades fins a l'actualitat s'han fet servir per explicar l'estat de l'execució i les modificacions més importants del programa. El caràcter d'aquestes reunions és purament informatiu; no hi ha un paper actiu per part dels agents del territori. És una mostra d'aquesta dinàmica la queixa presentada per alguna associació sobre els horaris de la reunió o la baixa assistència i la falta de representació en les últimes convocatòries. Paradoxalment, el comitè d'avaluació i seguiment sí que ha estat una eina útil a l'hora d'establir canals de comunicació entre els responsables del programa de barris i altres departaments de la Generalitat o administracions del territori. D'aquestes reunions han sorgit algunes de les poques actuacions complementàries al pla.

L'execució i les diverses modificacions dels camps d'actuació es duen a terme unilateralment des de l'Ajuntament, sense la participació directa dels agents del territori, que són informats, en la majoria de casos, *a posteriori*. De tota manera, cal assenyalar que una de les característiques del cas de Ripoll que ens impedeix desenvolupar una anàlisi completa de la participació durant la implementació del pla és l'existència de canals de comunicació informals entre l'Ajuntament i les àrees responsables i els agents del territori, fruit del mateix caràcter sectorial del PII i de les característiques del municipi. L'autonomia de les àrees de l'Ajuntament a l'hora d'aplicar o modificar una actuació es tradueix, també, en una certa independència a l'hora d'establir canals de comunicació amb els agents socials del territori. Així doncs, a través de reunions, trucades o trobades esporàdiques, les entitats o les associacions poden ser informades de futures actuacions que es duren a terme al barri. Cal dir, però, que aquests procediments, encara que són útils en determinats casos, acostumen a anar en detriment de la transparència i dels espais de deliberació col·lectiva.

Resumint, la participació ciutadana ha tingut un paper poc important, amb un impacte pràcticament inexistent. En cap de les dues fases del programa que hem analitzat, durant el disseny i durant la implementació, l'Ajuntament no ha establert mecanismes de participació amb els diferents agents del territori. Les úniques experiències participatives han estat sessions informatives en què la capacitat propositiva del veïnat era pràcticament nul·la. Tot i que des de l'Ajuntament s'han organitzat trobades informals i personals amb les diferents entitats

del barri, la manca d'una estratègia global a l'hora d'obrir processos que fomentin una participació entre els diferents actors del barri ha fet que aquesta hagi estat molt baixa.

4.6. Can Folguera de Santa Perpètua de Mogoda

El municipi de Santa Perpètua de Mogoda pertany a la comarca del Vallès Occidental, a la província de Barcelona. La població resident ha augmentat aquests darrers anys a causa de les dinàmiques de mobilitat residencial de l'àrea metropolitana, de tal manera que actualment supera la xifra de 24.000 habitants.

El barri de Can Folguera se situa al sud-est del nucli urbà principal de Santa Perpètua. Comprèn més d'una quarta part del total del parc d'habitatges i un 28% de la població resident, uns 6.900 habitants¹⁵. És, juntament amb el conjunt del nucli principal, el barri amb més població del municipi. Al barri es poden diferenciar dues parts. La part vella del barri, o Can Folguera Vell, té l'origen als anys seixanta, fruit de la segona onada migratòria procedent d'altres punts de l'Estat cap a l'àrea metropolitana de Barcelona. En el moment en què va néixer era un barri perifèric i amb mancances notòries de tot tipus. L'altre sector del barri, la part nova o Can Folguera Nou, molt més recent, data dels anys noranta i està constituïda per una tipologia d'habitatges moderns i amb bones prestacions. Aquesta part configura una prolongació del barri vell cap al sud-est i cobreix una part de l'espai del corredor que condueix cap a la històricament coneguda ciutat jardí la Florida. Com a resultat del conjunt d'aquests processos i del sorgiment d'altres barris a l'oest de les zones urbanitzades, el barri vell ha anat perdent cada cop més el caràcter perifèric respecte al centre tradicional, si bé continua arrossegant, potser revifada per l'arribada de la nova immigració, una certa estigmatització.

La zona antiga del barri o Can Folguera Vell consta de vint-i-vuit blocs. La tipologia edificatòria és d'habitatge plurifamiliar en blocs de planta baixa més cinc plantes pis. Els baixos estan destinats majoritàriament a habitatges; de fet, només en cinc blocs els baixos allotgen algun comerç. Les característiques de l'edificació en el moment de la convocatòria del projecte eren molt deficitàries i concentraven mancances estructurals significatives, com ara la falta d'ascensors i una xarxa de sanejament molt deteriorada a pràcticament tots els edificis. Al final dels anys noranta es posà en marxa un programa de rehabilitació dels edi-

15. Segons dades del Padró continu (2004).

ficis, però només setze comunitats, un 16% del total, van arribar a portar el procés fins al final abans del PII. Can Folguera Nou, en canvi, per tal com es tracta de promocions de construcció recent, presenta un estat de conservació adequat pel que fa a les característiques del parc d'edificis.

La població total del barri, unes 6.900 persones, es distribueix aproximadament per parts iguals entre la zona vella i la zona nova, malgrat que no passa el mateix en relació amb el perfil sociodemogràfic, influït, evidentment, pels preus dels habitatges. El conjunt del barri ha crescut molt per sobre de la resta del municipi durant els últims anys: només entre 1998 i 2003, la població del barri va arribar a créixer més del 36%, el triple que a la resta del municipi. Aquest creixement diferencial, sobretot a causa del poblament de la part nova, s'ha mantingut fins a l'any 2007, tot i que les diferències s'han moderat. El comportament extraordinàriament expansiu de Can Folguera Nou ha contrastat amb el procés de substitució poblacional que ha tingut lloc a Can Folguera Vell, on després d'un primer procés de regressió demogràfica s'ha assolit ràpidament un reequilibri gràcies a l'arribada de població majoritàriament extracomunitària. Així, Can Folguera –i, més concretament, la part vella– acull actualment més del 52% del total de la població estrangera del municipi, grup que no arriba al 10% dins el total de la localitat. L'augment de la població estrangera a la zona vella ha estat enorme durant els últims anys. En termes comunitaris, totes aquestes transformacions dificulten la cohesió social i incideixen clarament en el procés de pèrdua progressiva de sentiment de barri.

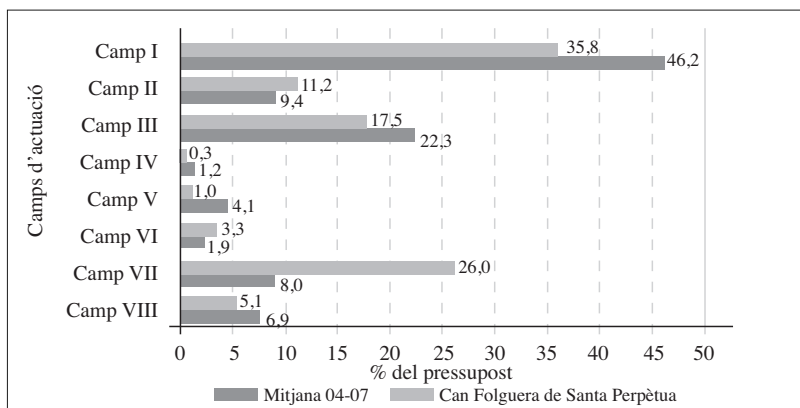
El PII de Can Folguera és l'únic projecte que ha estat aprovat fins ara en dues convocatòries de la Llei diferents (la segona i la tercera convocatòries, concretament). La raó és que en la segona convocatòria el projecte presentat va quedar l'últim de disset projectes aprovats d'acord als barems establerts, i, per restriccions pressupostàries, només va rebre la subvenció per a aproximadament un terç del total de les actuacions, amb el compromís, però, que es podria presentar a la de l'any següent i obtenir la resta de la subvenció demanada. El de Can Folguera és un cas d'anàlisi interessant també per altres raons. En primer lloc, perquè el segon any d'implementació del projecte hi va haver un canvi de govern al consistori. En segon lloc, perquè es tracta d'un projecte amb una forta empremta estratègica municipal, és a dir, una part del PII pren sentit complet quan s'examina dins el projecte de ciutat. De fet, s'ha de ressaltar que l'àmbit d'afectació no es restringeix al que seria la zona vella del barri o al que seria tot Can Folguera *stricto sensu* (en termes de zona urbanitzada consolidada i, de manera reconeguda, pertanyent al barri), sinó que també incorpora una part important cap al sud-est, fins a la via del tren Papiol-Mollet. Es tracta d'una part de l'àrea que separa la Florida i el conjunt urbà que comprèn el centre històric i Can Folguera,

dues pastilles enormes als costats del passeig de la Florida destinades a equipaments i zones verdes que han d'acollir, quant a actuacions subvencionades pel PII, el Parc Central –una de les intervencions estrella– i l'ampliació del centre de promoció econòmica del municipi –l'actual Granja Soldevila. El plantejament del projecte pretén ser integral, però amb un pes molt important de la part urbanística. És la configuració definitiva d'una nova centralitat al municipi, no substitutiva pròpiament del Centre Vila, sinó additiva, el que ha d'arrossegar el barri vell i portar-lo a una millor posició relativa dins el municipi.

La inversió total del Projecte de Can Folguera és de 13.747.252 euros, dels quals 5.201.905 corresponen a la primera fase (convocatòria 2005) i 8.545.346, a la segona fase (convocatòria 2006). Les actuacions de la vessant física i urbanística, principalment dels camps I, II i VIII, arriben al 52% del pressupost; les actuacions destinades a la construcció de nous equipaments n'aglutinen el 17,5%, i les que podríem classificar de caire social (camps VI i VII) n'abracen el 29,3%. Malgrat el significatiu import econòmic que correspon al camp VIII, "Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica", cal indicar que el 25% es destina a l'adequació de nous aparcaments.

Com ja hem comentat anteriorment, un dels aspectes més interessants del cas de Can Folguera és la integració del PII dins una visió estratègica a escala municipal. En aquest sentit, durant l'avaluació de les propostes hem tingut present la dicotomia entre l'eix orientació social i comunitària-orientació física i l'eix municipi-barri. Trobem aquesta dualitat en moltes de les actuacions urbanístiques que es proposen en el projecte, com ara la del Parc Central, amb 3 milions d'euros de pressupost, que ha de ser una nova zona verda de la ciutat i nou punt de trobada per a tots els veïns i veïnes del municipi, o bé el nou Centre de Formació Ocupacional i Desenvolupament Empresarial de Can Soldevila, amb un pressupost d'1,4 milions d'euros.

Distribució del pressupost del PII de Can Folguera de Santa Perpètua de Mogoda per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII de Can Folguera de Santa Perpètua de Mogoda.

El canvi de govern municipal ha suposat un endarreriment de les decisions sobre les actuacions uns sis mesos, però també l'impuls de nous programes d'ocupabilitat, una major cooperació multinivell i la reorientació de l'organigrama en un intent de millorar la transversalitat en la gestió. Així doncs, l'estructura de gestió actual del PII es basa en una coordinació i una direcció principal que depèn directament de l'alcaldia. Per sota la direcció trobem sis comissions diferents: la Comissió Econòmica; la Comissió d'Urbanisme, Serveis Bàsics i Medi Ambient; la Comissió de Treball als Barris i Acció Social; la Comissió de Participació i Comunicació; la Comissió Ciutadana i, finalment, la Comissió Permanent. Cadascuna té una funcionalitat molt sectorial i la componen el personal tècnic i responsable implicat en el projecte, tret del cas de la Comissió Permanent, que adquireix funcions més transversals com ara el seguiment operatiu del pla i la definició d'estratègies. Aquesta Comissió la formen els coordinadors o coordinadores d'àrea de l'Ajuntament que participen en el PII (Àrea Serveis a la Persona i Relacions Ciutadanes, Àrea Territori i Promoció Econòmica), la regidora d'Urbanisme i el responsable del PII, i tenen també la funció de convocar la Taula Plenària de Tècnics. L'objectiu d'aquesta Taula és establir nous canals de comunicació entre el personal tècnic responsable del PII a fi de millorar la integralitat en les actuacions que s'implementen, és a dir, aconseguir una major transversalitat dels programes.

El PII de Can Folguera no destaca per tenir una cooperació multinivell gaire elevada, si bé això sembla que pot estar canviant en algunes àrees. Durant la primera fase es va treballar amb el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) del Departament de Treball, l'Institut Català del Sòl (INCASOL) i, en el marc del programa "Salut als barris", amb el Departament de Salut. Durant la segona fase no hi ha hagut una continuïtat en els contactes amb el programa "Salut als barris", però sí que s'ha produït un increment substancial en la col·laboració amb el SOC arran de la convocatòria del programa "Treball als barris". En la convocatòria de 2007, el SOC va arribar a col·laborar en el finançament d'onze accions en el marc del Pla de barris. A més d'aquestes col·laboracions, n'hi ha d'altres vinculades més aviat a l'Ajuntament i no al PII com a tal, les quals acaben afectant, tanmateix, diverses actuacions del projecte. Per exemple, l'INCASOL subvencionarà part de la despesa del Parc Central i del Centre de Formació Ocupacional i Desenvolupament Empresarial, i el Departament d'Educació pagarà una part de l'adequació de l'antiga escola com a nou centre per a dones i famílies¹⁶.

Pel que fa a la participació, al principi el PII aprovat no disposava d'una estratègia participativa. La participació es va limitar a la convocatòria dels representants escollits per formar part del comitè d'avaluació i seguiment en dues reunions, a fi de presentar el PII i decidir quins serien els representants dels diversos agents. Aproximadament un any després de la primera reunió i uns mesos després del primer comitè, es va encarregar a una empresa consultora el disseny de com havia de ser la participació de la població de Can Folguera en el PII. Al mateix temps, es va encarregar l'elaboració i la implementació d'un procés participatiu específic per a l'actuació de la plaça de Can Folguera i els espais adjacents. La primera fase d'implementació del nou procés participatiu del PII va consistir en la convocatòria per carta de tota la ciutadania del barri a una sessió sobre el Pla de barris. S'hi informava del desenvolupament del PII i de l'imminent procés participatiu per a la plaça de Can Folguera. Les persones que van mostrar interès pel projecte van ser cridades a participar en el que a partir de llavors seria la Comissió Ciutadana pel Pla de barris. Les funcions que va adquirir aquest òrgan, a proposta de l'Ajuntament, van ser les següents: configurar-se com a nexa entre el comitè d'avaluació i la resta de veïns i veïnes, detectar i fer noves propostes de difusió i execució d'accions per afavorir el coneixement i la participació del veïnat i fer d'altaveu en les dues direccions; i, en cas que es considerés necessari, proposar la creació de subcomissions en funció de la marxa de les diferents actuacions. Des d'aleshores, la Comissió ha exercit les funcions que

16. Hi ha un conveni signat entre l'Ajuntament (el titular de l'espai) i el Departament d'Educació perquè el darrer pugui fer ús de l'espai que es vagi rehabilitant fins al 2010, any en què se suposa que el Departament d'Educació podrà disposar del CEIP existent ampliat.

se li van proposar. Ens consta que ha servit per canalitzar queixes o propostes relatives a accions concretes. Tot i això, moltes de les accions que ha proposat la Comissió no s'han dut a terme.

Una de les actuacions de caire participatiu durant el primer període del PII va ser el programa de formació i contractació d'agents cívics durant un any. Entre les tasques d'aquest col·lectiu hi havia la recollida de queixes o suggeriments del veïnat sobre el barri mitjançant un formulari. Aquest va ser un dels canals que les persones responsables del projecte van utilitzar per estar en contacte amb el carrer. Darrerament s'ha posat en marxa l'Oficina del Pla de barris a la mateixa Granja Soldevila, l'espai que ara acull la coordinació del PII i que pretén centralitzar tot aquest tipus d'aportacions i propostes veïnals.

Com ja hem comentat anteriorment, durant els primers mesos de l'any 2007 es va celebrar un procés de participació ciutadana amb referència a les obres de remodelació de la plaça de Can Folguera i dels espais adjacents amb la supervisió d'una empresa externa. Tant el procés com els resultats foren prou satisfactoris, segons els diferents actors. Posteriorment es va dur a terme un nou procés amb l'objectiu de decidir la urbanització de tres de les pastilles al voltant de la via Papiol-Mollet. En el procés s'incloïen els dissenys del Parc Central i del futur Centre de Formació Ocupacional i Desenvolupament Empresarial (Granja Soldevila) –els dos projectes més importants del PII–, com també del Parc dels Ametllers. El procés va consistir en l'exposició al públic, en forma de maqueta i mitjançant el butlletí municipal, de les cinc propostes resultants del concurs d'idees per a cadascun dels tres projectes. Les butlletes en què el públic podia opinar sobre les propostes demanaven la resposta a una desena de preguntes i contenien un espai destinat a recollir observacions. Hi van participar un total de sis-cents setze persones, un 40% de les quals residien a Can Folguera. L'Ajuntament va assumir els resultats de la consulta pel que fa a l'elecció de les propostes generals. La mesa de contractació dels projectes va tenir en compte els suggeriments de la ciutadania en la mesura que el projecte resultant fos possible tècnicament i viable econòmicament. Tot i això, el projecte final del Parc Central ha patit bastants canvis des d'aquell primer procés, motivats sobretot a partir de les deliberacions del personal tècnic i les consideracions del nou govern.

4.7. Campclar de Tarragona

El barri de Campclar de la ciutat de Tarragona neix arran de la necessitat d'habitatges a conseqüència de l'arribada massiva de població a Catalunya durant la dècada dels seixanta provinent d'altres territoris de l'Estat. Tarragona ofe-

ria una possibilitat de feina gràcies a la ràpida industrialització que va experimentar. La baixa oferta d'allotjament existent a Tarragona va fer que molta d'aquesta població es concentrés en assentaments i camps de barraques als afores i en algunes platges de la ciutat. L'any 1960, amb la finalitat de controlar la proliferació d'aquests campaments, es construeix el polígon residencial de Campclar. El fet que la construcció del barri respongués a un projecte planificat li va donar la consideració de barri modèlic i esperançador per a molts dels primers habitants. L'any 1967 es va aprovar el Pla parcial d'ordenació del Polígon Campclar. Els habitatges, alguns d'iniciativa privada i d'altres de promoció pública o de protecció oficial, es van anar aixecant a poc a poc. Durant la dècada dels vuitanta la falta d'equipaments i serveis, les deficiències als pisos i la concentració de problemàtiques concretes –com ara delinqüència, inseguretat o tràfic de drogues– foren l'inici d'una estigmatització del barri que encara perdura. Si bé durant els anys noranta es construí un nombre significatiu d'equipaments i serveis (escoles, instituts, un casal cívic, etc.) i s'establí una organització a través de mancomunitats, per a la resta de la ciutat la imatge del barri segueix associada a aspectes negatius. Campclar, com altres barris de Tarragona, es justifica en el context d'expansió constant del nucli urbà cap a la perifèria, tot seguint els principals eixos de comunicació, a partir de terrenys rústics que passen a desenvolupar una funció residencial. Constitueix una de les dotze zones urbanes que configuren el dispers teixit urbà de la ciutat.

Morfològicament, el barri, arran de l'expansió urbanística, ha creat dues àrees que formen un angle recte: una àrea paral·lela a la carretera N-340, constituïda pels blocs Adigsa, i una altra que s'estén al llarg del carrer del Riu Segre i al voltant del poliesportiu municipal fins a arribar a l'autovia Tarragona-Reus i forma un teixit urbà sense discontinuïtat espacial amb els barris del Pilar, Torreforta i la Granja.

La característica morfològica més destacable és l'edificació en forma de blocs amb una alçada de sis plantes que descansa sobre una munió de pilars que conformen la planta baixa. L'aspecte general és el d'un conjunt d'edificis aïllats en forma de prisma de base rectangular, més alts i estrets que amples. Adigsa gestiona un total de 1.227 habitatges de promoció pública, 727 dels quals es troben en règim de compra i 405, en règim de lloguer. La resta d'habitatges es troben en diferents situacions administratives o resten pendents d'adjudicació (actualment, 22 pisos). Des de l'any 1998 s'han tornat a reproduir pràctiques desterrades a principi dels anys noranta, com ara l'ocupació il·legal de pisos. Recentment, Adigsa, l'Ajuntament de Tarragona i les associacions de veïns han signat un conveni amb la finalitat de fer front a aquesta problemàtica. D'altra banda, i en relació amb aquestes pràctiques, el grau de deteriorament d'alguns

dels habitatges i edificis és molt notable. Darrerament, el barri ha vist que al sector nord, la zona del poliesportiu, s'han edificat noves tipologies constructives com ara cases adossades o blocs en filera d'iniciativa privada.

Segons dades de l'any 2004, el barri de Campclar tenia un total de 8.555 habitants. Tot i això, aquests darrers anys la població ha augmentat significativament a causa de l'arribada de nous residents provinents d'altres barris de Tarragona a molts d'aquests habitatges de nova promoció construïts en la denominada "zona esportiva" del barri. Les característiques socials de la població són diverses, ja que al barri trobem dues realitats diferenciades. Tot i així, en termes generals el barri concentra un seguit de característiques que fan que hi hagi un elevat percentatge d'exclusió social. Mentre que la mitjana d'aquest indicador¹⁷ a Catalunya és del 4,1%, al barri de Campclar supera el 10%. D'acord amb un estudi de Càritas de l'any 2000, el 34,6% de la població resident a Campclar estava per sota el llindar de la pobresa, i el 12%, en situació de pobresa greu. Un dels altres factors que determinen les característiques socials del barri és l'alt índex d'absentisme i de fracàs escolar, que condiciona les sortides professionals del col·lectiu de joves.

El Pla d'orientació d'equipaments comercials de Tarragona (POEC), de l'any 2000, estableix en 16 establiments (11 dels quals en el sector de l'alimentació) l'oferta comercial al barri de Campclar. Mentre a Catalunya hi ha un establiment comercial per cada 56 habitants, i al municipi de Tarragona un per cada 53 habitants, a Campclar trobem un establiment per cada 412 habitants. Durant els darrers anys han crescut tant la construcció d'habitatges com la població, la qual cosa ha comportat un augment dels establiments comercials. Així, el mes de setembre de 2004 hi havia 36 establiments comercials, a més de 17 bars, establiments que el POEC no comptabilitzava. De tota manera, bona part dels establiments se situen, majoritàriament, al sector nord-oest del barri.

El barri de Campclar de la ciutat de Tarragona fou un dels 17 barris beneficiats pel Programa de barris l'any 2005. El projecte aprovat es va dotar amb un pressupost d'actuació superior a 15 milions d'euros. Juntament amb el del nucli antic de Tortosa, van ser els únics programes de la província de Tarragona beneficiats en la segona convocatòria de la Llei de barris. El PII de Campclar concentra un seguit d'elements diferencials de la resta de casos estudiats en aquesta recerca. A part de la morfologia urbanística i edificatòria o la composició social, el procés d'implementació del projecte ha anat acompanyat d'un seguit canvis

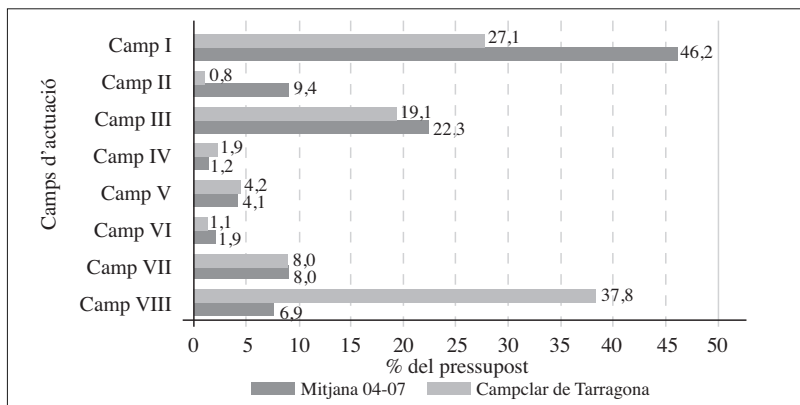
17. Indicador extret a partir del nombre de rendes mínimes d'inserció, el nombre d'infants en alt risc, la taxa de pobresa i la delinqüència.

que han acabat condicionant-ne l'execució. En aquests tres anys d'implementació, l'equip encarregat de gestionar el desenvolupament de les actuacions ha canviat tres vegades. L'últim canvi ha succeït just després d'unes eleccions que comportaren un nou equip de govern al capdavant del consistori municipal després de divuit anys. A més, cal tenir en compte que des de fa uns quants anys el barri de Campclar ha aglutinat diferents programes de millora provinents de diferents administracions, fet que complica encara més la delimitació de funcions i competències del PII.

Bàsicament, les línies d'actuació que es proposen en el PII s'elaboren a partir de dues fonts d'informació. D'una banda, gràcies a una exhaustiva anàlisi DAFO (debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats) a partir de les conclusions del Diagnòstic comunitari del Pla comunitari de la Zona Ponent i, d'altra banda, a partir de tots aquells documents elaborats anteriorment que ja preveïen la necessitat d'una intervenció específica i integral al barri. Per entendre el context en què neix el projecte, és important assenyalar que, l'any en què es redacta, el Pla comunitari s'estava desenvolupant amb un cert èxit. Així doncs, el PII es formula en el context d'una xarxa comunitària prou consolidada derivada de la tasca duta a terme pel Pla comunitari de la zona de Ponent¹⁸, que actuava al territori des de l'any 1998. Arran d'aquest context i amb la voluntat d'aprofitar sinergies amb el Pla comunitari, el PII dissenya una estructura de gestió i de participació ciutadana que s'adapti a l'estructura de dinamització i participació comunitària del Pla comunitari. Malgrat aquest propòsit inicial, el Pla comunitari va anar perdent força durant els anys posteriors a causa d'un seguit de circumstàncies, com ara diversos canvis dels equips de dinamització comunitària. Aquest fet, sumat als diferents canvis administratius i de gestió, ha fet que bona part del vessant participatiu dissenyat en el PII inicial es debilités i no s'acabés d'implementar.

18. La zona de Ponent aglutina els barris de Torreforta, Campclar, Riu Clar, la Granja, el Pilar, Icomar, l'Albada, Parc Riu Clar i Torrenova.

Distribució del pressupost del PII de Campclar a Tarragona per camps d'actuació



Font: elaboració pròpia a partir del PII de Campclar, Tarragona.

El projecte aprovat consta d'un total de vint-i-quatre programes repartits entre els vuit camps d'actuació que defineix la Llei. Tal com podem observar al gràfic anterior, els camps d'actuació a què es destinen més recursos són el camp VII ("Accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques"), el camp I ("Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds") i el camp III ("Provisió d'equipaments per a ús col·lectiu"). Aquests tres camps, de fort component urbanístic, representen el 83,7% del pressupost econòmic, un total de 12.553.444 euros. Si ens fixem en la resta de camps d'actuació, el camp següent dotat d'un major pressupost és el camp VII, "Desenvolupament de programes que comportin una millora social, urbanística i econòmica", que rep el 8,1% del pressupost total. Malgrat que el pressupost s'orienta clarament a la rehabilitació física, diferencia les accions que pretenen una millora en la mobilitat i les prestacions viàries del barri i les que proposen la ubicació de nous equipaments i la millora dels espais públics del barri. La dimensió social també hi té un paper protagonista, amb un nombre significatiu de programes que disposen d'una dotació econòmica elevada. Podríem dir, per tant, que el de Campclar és un PII sensible a les diferents necessitats i problemàtiques del barri, ja siguin físiques, socials, econòmiques o, en menor mesura, mediambientals.

Malgrat que el grau de multidimensionalitat és elevat, el conjunt de programes i actuacions proposades en el PII tenen un caràcter bàsicament sectorial. Cada programa que es proposa correspon a un camp d'actuació concret,

sense establir una estratègia transversal agrupada en programes integrals, com passa en altres projectes analitzats. Si bé és cert que la visió transversal respecte a com actuar sobre el territori queda palesa en altres apartats més teòrics del projecte –en què es recullen bàsicament els diferents objectius i estratègies del PII–, la perspectiva amb què es dissenyen els programes d'actuació no té en compte aquesta sensibilitat. El resultat és un seguit d'actuacions amb un fort component temàtic i un baix nivell de transversalitat que responen a una sèrie de problemàtiques i deficiències detectades en analitzar el barri. Si a la baixa transversalitat en les actuacions proposades, hi afegim l'existència de diferents programes i actuacions que s'estaven o s'estan implantant al barri provinents d'altres administracions, ens trobem amb actuacions doblades o que tenen el mateix objectiu i que es desenvolupen paral·lelament. En aquest sentit, en un barri com Campclar, on conflueixen diferents esforços, un disseny de les actuacions basat en un elevat grau de transversalitat és fonamental per aprofitar les sinergies que es poden crear entre les diferents línies d'actuació.

Pel que fa la gestió del programa, amb l'arribada del nou govern municipal i amb l'ajut de l'Oficina de Barris del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, es decideix implementar una estructura de gestió similar a la de Lleida. Aquell any 2007, Tarragona acabava de ser beneficiada en la cinquena convocatòria de la Llei per tal de posar en funcionament el PII de la part alta de la ciutat i necessitava un nou organigrama amb una funció de gestió compartida dels dos plans del municipi. Així doncs, al final de setembre de l'any 2007 es materialitza el traspàs de la gestió dels dos projectes integrals al Servei Municipal de l'Habitatge i Actuacions Urbanístiques, SA (ESMHAUSA), tot i que no serà efectiu fins al mes de març de 2008. Per començar, gràcies al traspàs de poder, la direcció dels plans integrals adquireix una independència i agilitat que abans no tenia. La direcció dels plans depèn directament d'ESMHAUSA i disposa de personal administratiu localitzat a l'Oficina dels plans integrals, ubicada al mateix barri de Campclar, que realitza els treballs de gestió administrativa del PII independentment dels processos administratius de l'Ajuntament. A partir de les tres àrees sectorials que es proposen en el PII (Territori, Promoció Econòmica, i Serveis a la Persona i Convivència), se n'acaben formulant tres de noves: Territori, Promoció Econòmica i Medi Ambient, i, finalment, Àrea de les Persones. Cadascuna d'aquestes àrees disposa d'un responsable tècnic, ubicat a la mateixa oficina, que dirigeix un equip de treball. El responsable polític del PII de Campclar, alhora regidor d'Ensenyament i del mateix barri de Campclar, té contacte directe amb l'Ajuntament per tal d'establir relacions amb les diferents regidories. En el moment en què es va efectuar la recerca s'estaven modificant algunes de les actuacions inicials per adequar-les a les noves necessitats del barri i a les prioritats del consistori.

És complicat establir quin és el grau de coordinació interadministrativa dins un organigrama de gestió que, en el moment de fer la recerca, fa pocs mesos que funciona. Si bé és cert que durant els primers anys d'implementació la coordinació interadministrativa fou molt poc dinàmica i provocava un alentiment en el desenvolupament de la majoria d'actuacions, l'estructura de gestió amb què es funciona des de l'estiu de 2008 mostra unes millores substancials a l'hora d'endegar les accions. Per avaluar la situació actual i quins són aquests nous vincles de comunicació amb l'Ajuntament de Tarragona hauríem de diferenciar dos nivells d'anàlisi: d'una banda, la coordinació dins l'organigrama tècnic del PII en si, i, de l'altra, les relacions que s'estableixen amb la resta de regidories de l'Ajuntament. Respecte al primer nivell, cal assenyalar que les persones responsables de les tres àrees¹⁹ i el director del PII tenen com a lloc de treball la mateixa oficina del Pla de barris, és a dir, comparteixen el mateix espai amb una regularitat freqüent. L'existència d'un espai de treball comú és significativa, tal com hem vist en altres casos, en el sentit que afavoreix una comunicació constant entre responsables i tècnics que treballen al PII. Això a banda, els responsables de les àrees celebren reunions setmanals o quinzenals, amb la finalitat de comunicar el funcionament dels programes i trobar sinèrgies comunes en determinades actuacions. De tota manera, cadascuna de les àrees té un grau d'autonomia determinat a l'hora de dur a terme les actuacions.

La relació amb les diferents regidories de l'Ajuntament és més difícil d'avaluar a causa, justament, de l'elevat grau d'autonomia que tenen tant l'equip de gerència com les tres àrees responsables. Indiquem quatre factors que ens poden ajudar a comprendre com s'han establert i quines són les dinàmiques de comunicació entre l'Ajuntament i les persones responsables del PII. Primer, la figura del responsable polític del PII és clau a l'hora d'establir relació amb les diferents regidories de l'Ajuntament. Segon, l'Ajuntament de Tarragona s'ubica dins el PII de la part alta; recordem que la gestió és compartida per aquests dos projectes, i això fa que els mateixos responsables d'ambdós projectes vagin sovint a les oficines de l'Ajuntament i hi estableixin una comunicació molts cops informal. Tercer, i més concretament pel que fa a les relacions que s'estableixen entre l'Àrea de les Persones del PII i Serveis Socials, l'espai on s'ubica l'oficina és compartit amb els Serveis Socials d'Atenció Primària de l'Ajuntament, amb una comunicació directa en les actuacions que són compartides. Quart, i el més important: arran de les entrevistes realitzades, hem pogut comprovar la voluntat

19. En el moment en què es duu a terme aquest treball, la persona responsable de l'Àrea de Territori encara no ha estat designada.

política que existeix des de l'alcaldia d'impulsar tots dos plans i, en concret, posar al dia l'estat d'execució del PII de Campclar segons el calendari previst.

El PII de Campclar té diversos punts de contacte amb altres administracions o programes que s'implementen al barri. En certa manera, el PII neix amb la voluntat de canalitzar tots els esforços que es feien en aquell moment al barri i, alhora, poder aconseguir nous programes complementaris. Els diferents problemes i contratemps sorgits durant la implementació han fet que el PII perdés aquest paper inicial. Malgrat aquest aspecte, existeix una cooperació amb el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), del Departament de Treball, i el Pla d'entorn educatiu zona de Ponent, promogut pel Departament d'Ensenyament. Així, per exemple, el programa "Suport al medi escolar" ha donat suport a actuacions de reforç que es duen a terme des del Pla d'entorn. A banda d'això, la responsable de l'Àrea de les Persones participa en les reunions que es fan amb els diferents centres educatius de tota la zona Ponent amb l'objectiu de crear una comissió especial dedicada a complementar els dos plans per a la zona de Campclar. Tot i trobar-se en un estat pràcticament inactiu, es preveu realitzar actuacions conjuntes amb el Pla de desenvolupament comunitari en un futur pròxim. Finalment, cal destacar el paper que té el PII en el conveni firmat entre Adigsa, l'Ajuntament i les associacions de veïns, que té com a objectiu millorar les problemàtiques existents en algunes escales dels edificis d'Adigsa. En aquesta línia, des del PII es participa en la Taula Institucional creada per aquest conveni, l'objectiu de la qual és normalitzar les escales dels pisos establint-hi associacions d'escales i fent complir les obligacions comunitàries dels inquilins i les inquilines dels pisos perquè Adigsa pugui reformar els espais comuns dels edificis. Altres actors del barri que participen en aquesta Taula són la Generalitat, la Delegació del Govern, els Mossos d'Esquadra i la Guàrdia Urbana. De moment, però, no s'han establert actuacions conjuntes amb el PII. No podem oblidar, tampoc, el treball conjunt que es fa des del PII, més concretament des de l'Àrea de les Persones, amb la Fundació Casal l'Amic, una figura important del tercer sector no solament al barri, sinó en tot l'àmbit Llevant del municipi. Així, el programa "A peu de carrer" passa a anomenar-se "Fem barri a peu de carrer" i forma part del PII. A més d'aquest programa, la Fundació Casal l'Amic també ha elaborat un mapa ecogràfic del barri dins el programa de dinamització dels espais de trobada comunitaris, tot i que, de moment, no ha estat utilitzat a l'hora d'implementar cap actuació.

Fins a l'actualitat els mecanismes o espais sòlids de participació han estat gairebé inexistents. Amb l'entrada en funcionament del nou equip de gestió s'estableixen reunions periòdiques amb les associacions de veïns amb la finalitat de proposar noves actuacions que es duren a terme fins que el PII s'acabi. La inci-

dència ha estat significativa i algunes de les noves actuacions –com ara la transformació del carrer del Segre en rambla– sorgeixen de les mateixes associacions. En aquest sentit, la nova direcció del PII té molt clar que s’ha d’impulsar de nou la comissió de seguiment local, una figura establerta en el projecte aprovat inicialment i que només s’havia convocat just després de ser aprovat. En el moment en què es va fer la recerca, la seva funció específica respecte al PII encara no estava decidida, ni tampoc la seva representativitat. Actualment, com a mecanisme alternatiu, hi ha relacions regulars, sòlides i funcionals entre la direcció del PII i les associacions de veïns, en especial la de Campclar i la de la zona esportiva. Són reunions periòdiques de caràcter més aviat informal que deixen de banda altres actors importants del teixit comunitari del barri, com ara l’Associació de Veïns de Torrenova o la Fundació Casal l’Amic. En un futur pròxim caldrà veure la funcionalitat que s’atorga a la nova comissió de seguiment local, quins actors del barri hi podran participar i les relacions que s’estableixen amb la Taula institucional.

4.8. El Districte II de Terrassa

El Districte II el formen els barris de Ca n’Anglada, Vilardell, Torre-sana i Montserrat, i es localitza a la part oriental de la ciutat de Terrassa. La morfologia territorial és un dels condicionants de les dinàmiques estructurals i funcionals del districte. Mentre que el barri de Ca n’Anglada està prou ben connectat amb la resta de la ciutat –pertany al contínuum urbà–, els altres tres barris del districte pateixen una segregació territorial a causa de la separació que provoca la riera de les Arenes. Aquest curs fluvial, escenari d’una de les pitjors riudes del Vallès l’any 1962, divideix per la meitat el districte i provoca una falta de cohesió entre els diferents barris i una mala connectivitat entre el territori i el centre de la ciutat.

Malgrat que el Districte II de Terrassa es considera una àrea d’urbanització marginal pel Programa de barris, tots quatre barris tenen morfologies urbanes ben diferenciades. Així, el barri amb més població, Ca n’Anglada, concentra diverses tipologies d’edificacions entre el sector sud i el sector nord. El sector sud, on s’ubica la Masia de Ca n’Anglada –que és l’edificació més antiga del barri, del segle XV–, el componen cases originàriament unifamiliars d’una o dues plantes en una malla més o menys quadrícula. Bona part d’aquestes cases, més del 50% del total del barri, són fruit de l’autoconstrucció que es va iniciar durant la dècada dels anys cinquanta i que s’acabaria consolidant al llarg de les dècades posteriors. Sorpren constatar que la trama urbana manté un ordre espacial poc comú en barris d’origens similars. La zona nord del barri, en canvi, és una àrea

configurada per polígons d'edificis, inicialment de titularitat pública, i amb una densitat de població molt elevada. Aquests polígons els va construir l'Administració gràcies a anys de reivindicació després de la tràgica riuada de 1962 i l'arribada posterior de nova població. El barri de Montserrat, ja a l'altre costat de la llera i paral·lel a la riera, el forma un polígon residencial amb una densitat molt alta, similar a les edificacions del sector nord de Ca n' Anglada. Es va començar a construir durant la segona meitat dels anys cinquanta com a resposta al creixement demogràfic de Terrassa a causa de la immigració. Els pisos d'aquest polígon havien de solucionar la demanda d'habitatge, però van esdevenir solucions urgents i mal planificades per a moltes persones, la qual cosa va generar problemàtiques que s'han arrossegat al llarg de molts anys. Dos problemes remarcables van ser la poca qualitat dels materials de construcció utilitzats, que va obligar a fer reparacions vint anys després, i la manca d'equipaments, serveis i comerços. L'altra part del barri, l'anomenat "sector Montserrat", la integra una àrea de serveis i equipaments de nova urbanització (equipaments, àrea lúdica i comercial, parc urbà i el mercadal).

Al costat d'aquest sector de serveis, hi trobem el barri de Torre-sana. La situació del barri, envoltat de zones verdes i terrenys erms i situat al límit del nucli urbà de Terrassa, va fer que el barri acollís persones de diversos orígens: les procedents directament de la immigració de mitjan segle XX i les que van escollir el barri com a zona per establir-hi la segona residència. Després de la riuada de 1962, l'arribada d'immigrants a la zona és més intensa i hi ha persones i empreses que aprofiten la situació per reduir les dimensions de les parcel·les i oferir-les als nous terrassencs. D'aquesta manera, les antigues torres comencen a compartir espai amb cases d'autoconstrucció, aixecades sense llicència. Durant els anys setanta i vuitanta, l'activitat constructora va continuar augmentant, i aleshores es feien habitatges de més qualitat i de més alçada. Durant els anys vuitanta s'endega un pla especial de reforma interior amb l'objectiu de millorar la imatge urbana del barri, gràcies al qual s'inicia un procés de legalització i alineament de cases i carrers i es connecta la trama viària interna amb la de la resta de la ciutat.

Finalment, el barri de Vilardell, al sud de Torre-sana, el componen set blocs verticals amb onze plantes més planta baixa. Té l'origen en els anys setanta, quan es va concedir una llicència municipal per construir en uns terrenys declarats zona rústica, molt propers al cementiri i amb corrents subterranis d'aigua. Després d'uns anys en què la titularitat dels pisos passa de mans privades a mans públiques i amb intents d'ocupació per part d'una assemblea de treballadors, des del final dels anys vuitanta l'Administració estatal se'n torna a fer càrrec.

El Districte II de la ciutat de Terrassa és el districte que acull menys població de la ciutat. L'any 2006 hi vivien 19.798 habitants, el 9,7% de la població total de Terrassa (203.852 habitants)²⁰. Tanmateix, l'evolució demogràfica recent ens indica un fort increment de la població resident aquests últims anys. Mentre que l'any 2000 la població resident arribava a 15.476 habitants, actualment aquesta població se situa al voltant de 20.000 habitants. El creixement relatiu de població entre el període 1995-2005 va ser del 28%, o, dit d'una altra manera, de cada deu habitants en van arribar tres de nous. Quant als barris, el que allotja més població és Ca n'Anglada, amb 13.363 habitants; el segueix Torre-sana, amb 2.800 habitants; Montserrat, amb 2.016 habitants, i, finalment, Vilardell, amb 872 residents. Una de les característiques demogràfiques del Districte II és l'elevat percentatge de població nouvinguda –prop del 30% de la població total–, concentrada especialment al barri de Ca n'Anglada. Aquesta xifra el converteix en el districte de la ciutat que té un percentatge més elevat de població immigrada. L'arribada de població extracomunitària aquests últims anys ha causat alguns problemes de convivència. L'estiu de 1999 el barri de Ca n'Anglada va sortir en tots els mitjans de comunicació arran d'uns incidents amb brots xenòfobs i racistes que havien tingut l'origen en una de les places del barri. Des de llavors, el barri ha estat estigmatitzat com un barri molt problemàtic i en perill constant de nous incidents. Tot i que els fets que es produïren aquell estiu no s'han repetit, des de l'Ajuntament s'accepta l'existència d'un problema de convivència al barri.

La resta de barris del Districte II mostren altres realitats socials. Vilardell, per exemple, concentra un elevat nombre de població gitana, fet que deriva en diversos conflictes de convivència. Montserrat, en canvi, experimenta una gran concentració de població marroquina i, més recentment, d'origen sud-americà. Torre-sana, per la seva banda, si bé no presenta problemes de convivència entre els diferents col·lectius de població, ha experimentat un augment de població resident atreta sobretot per les noves promocions ubicades al nord del barri, les quals han provocat que l'oferta dels equipaments públics hagi quedat obsoleta.

La complexitat del mapa social del Districte II es repeteix si analitzem les diferents variables socioeconòmiques del districte. Els indicadors socioeconòmics ens mostren valors molt diferenciats entre territoris relativament propers. Amb tot, tal com assenyala l'Observatori Econòmic i Social de Terrassa, el Districte II –i especialment el seu sector est (àrea que compren els barris de Montserrat,

20. Dades extretes de l'*Anuari Estadístic de Terrassa* (2007).

Torre-sana i Vilardell)— és potser l'espai que presenta un grau de desintegració social més important del municipi.

El PII del Districte II de Terrassa és un dels tretze projectes aprovats en la primera convocatòria del Programa de barris, l'any 2004, i consta d'un pressupost inicial de 17.010.000 euros²¹. Tant si ens fixem en el pressupost com si ens fixem en la perspectiva simbòlica, observarem que beneficia el barri de Ca n'Anglada, i entendrem que el PII del Districte II de Terrassa és un dels més significatius de la Llei des que es va implantar. Es dissenya a partir d'una voluntat de millorar la qualitat sociourbanística dels quatre barris. Dos elements determinen l'estructura del PII i constitueixen alhora els objectius prioritaris del conjunt d'actuacions que s'hi desenvolupen: d'una banda, la millora de la cohesió territorial, tant interna (la riera de les Arenes separa Montserrat, Torre-sana i el Vilardell de Ca n'Anglada) com en relació amb la resta de la ciutat; d'altra banda, la millora de la cohesió social i la convivència, tant entre la població dels diferents barris com entre les diverses comunitats de població nouvinguda i autòctona. Arran d'una diagnosi prèvia en què es detecten els problemes i les prioritats de cadascun dels territoris, es desenvolupen un seguit d'objectius específics dels quals acaben derivant els programes d'actuacions.

De tota manera, existeixen moltes diferències entre el projecte que s'aprova i el que s'acaba desenvolupant. Tot i que l'estructura sectorial amb què es dissenya el PII es manté, el projecte que finalment s'acaba desenvolupant difereix significativament de l'inicial. Després d'un primer any de dubtes sobre la manera d'implementar el programa i d'un període de reflexió, la direcció del PII entén que ha de rectificar el plantejament desenvolupat fins aleshores per aprofitar al màxim els mecanismes que proposa la Llei de barris. Sota la filosofia de desenvolupar actuacions de caràcter transversal que donin una resposta integral a les problemàtiques existents al territori, les persones responsables del pla aposten per fer participar les diferents àrees de l'Ajuntament en la configuració i la implementació de les actuacions i per establir nous canals de comunicació entre el conjunt dels serveis municipals i totes les entitats i associacions del territori. Aquesta aposta comporta modificar l'estructura de gestió del PII i introduir noves figures de participació, és a dir, pràcticament començar de zero. Un any després de l'aprovació del projecte, el mes de setembre de 2005, l'acte de constitució oficial del Consell del Plenari del PII representa l'inici d'una nova etapa per al programa del Districte II de Terrassa.

21. No hi ha dades del pressupost segons camps d'actuació per al PII del Districte II.

La nova proposta mantenia la participació conjunta dels diferents serveis de l'Ajuntament, però definia clarament la responsabilitat d'una àrea determinada respecte al programa corresponent. Així doncs, només per citar-ne dos exemples, la responsabilitat del programa jove derivava al Servei de Joventut i Lleure Infantil, i el programa de gent gran, al Servei de Promoció de Gent Gran. La voluntat de la direcció del PII era que cada servei s'encarregués del seu programa i, així, adquirir una major independència i capacitat de decisió. Al mateix temps, la proposta dotava els programes d'un nou mecanisme de funcionament i participació: els grups de treball. Formen part d'aquests òrgans els responsables i el personal tècnic de cada programa, com també els diferents agents del territori. Cada programa disposa d'un grup de treball amb la finalitat d'establir un espai de comunicació, participació i decisió entre els serveis de l'Ajuntament i els agents del territori, des d'entitats i associacions fins a ciutadania a títol individual. En aquest sentit, la responsabilitat de cada àrea no passa tan sols per dur a terme les actuacions del programa, sinó per vetllar pel bon funcionament d'aquests grups de treball.

Per sobre dels grups de treball es formula un òrgan participatiu integrat pels representants de totes les entitats i associacions que participen en el territori i pels responsables dels serveis municipals a càrrec d'algun dels programes del PII, el Consell Plenari del Pla Integral. En certa manera, aquest òrgan adoptaria les mateixes funcions que el comitè de seguiment i avaluació, una figura de compliment obligat, però sense la participació dels representants de les altres administracions i amb una funcionalitat molt més ajustada a les necessitats i els requeriments del projecte. Una última figura que cal destacar dins l'estructura d'implementació del PII és l'Oficina de Barris. Ubicada al barri de Ca n'Anglada i gestionada per la Societat Municipal de Ca n'Anglada, és l'espai visible del PII al territori i el punt de reunió de molts dels tècnics i responsables dels diferents programes del PII que comparteixen un espai comú on només es desenvolupen polítiques relatives a la Llei de barris. La cooperació entre els serveis i les àrees de l'Ajuntament era un element clau per poder desenvolupar el nou enfocament de què es dotava el projecte. Era essencial augmentar la densitat de canals i mecanismes de comunicació entre els responsables i el personal tècnic del Projecte per arribar a un grau de transversalitat elevat en les actuacions que s'havien d'implementar, o en aquelles que es decidien als grups de treball. Espais com l'Oficina de Barris, la participació de responsables o tècnics de determinats programes en els grups de treball d'altres programes i la presència d'una tècnica de participació fent tasques d'assessorament i participant en tots els grups de treball van consolidar una cooperació i una comunicació fluides entre les diferents àrees responsables.

A causa de la reformulació del PII, es modifiquen alguns dels programes que es dissenyen. Aquests canvis succeeixen únicament en aquells programes classificats com a socioeconòmics, especialment el de cultura i el de gent gran. Moltes de les noves propostes sorgeixen dels grups de treball que cada programa desenvolupa. Malgrat que bona part del pressupost del PII –un 74,7%– es destina a les actuacions de caire urbanístic, les actuacions de caire social i comunitari tenen un pes força significatiu. El programa de convivència té un paper estratègic dins el projecte, amb unes accions de naturalesa transversal que pretenen actuar sobre una de les problemàtiques més importants del districte. Els programes urbanístics, o d'obres, mantenen bona part de les actuacions previstes, i, encara que es crea un grup de treball per a cada actuació urbanística que es duu a terme, moltes d'aquestes actuacions es modifiquen després d'un procés participatiu.

L'estudi del Programa de barris al Districte II de Terrassa constitueix un cas molt interessant per a la nostra recerca, concretament per la reorientació duta a terme des de la direcció del PII al cap d'un any de ser aprovat. L'aposta per la cooperació interadministrativa i entre els diferents agents del territori com a mitjà estratègic a l'hora d'establir els mecanismes de funcionament del PII converteix el Districte II Terrassa en un cas únic si el comparem amb la resta de barris analitzats.

4.9. Anàlisi comparada dels casos

En aquest apartat compararem els resultats obtinguts en els diferents estudis de cas en relació amb la morfologia física i social del territori, d'una banda, i en relació amb la influència de la participació en la integralitat dels diferents PII, de l'altra.

L'anàlisi comparada de les variables sociodemogràfiques

Iniciarem la nostra anàlisi comparativa partint dels principals indicadors sociodemogràfics corresponents als vuit casos objecte d'estudi. Es tracta de vuit ciutats, tres de les quals són capitals de província (Barcelona, Lleida i Tarragona), tres capitals comarcals (Terrassa, Olot i Ripoll), una ciutat de la regió metropolitana de Barcelona (Santa Perpètua de Mogoda) i una ciutat petita de la comarca d'Osona (Manlleu). A més, respecte a les àrees seleccionades, tres corresponen a la categoria de centres històrics (Barri Vell de Ripoll, Nucli antic d'Olot, i els barris de Sant Pere i Santa Caterina de Barcelona), i les altres cinc corresponen a barris perifèrics, malgrat que alguns ja es troben plenament inse-

rits a la trama urbana, de morfologia poligonal, construïts durant el període d'urbanització expansiva fordista (1950-1973). La tipologia escollida correspon, doncs, a dos dels tres models de barri²² objecte de finançament en el programa de la Llei de barris.

La taula següent incorpora els principals indicadors sociodemogràfics dels casos objecte d'estudi.

Indicadors sociodemogràfics i principals col·lectius vulnerables

Ciutats	Barris	Població del barri (habitants)	% Població estrangera	% Atur	Principals col·lectius vulnerables
Barcelona	Santa Caterina i Sant Pere	15.008	27	12,7	Població immigrada Gent gran
Lleida	La Mariola	10.008	7,9	15	Població gitana Gent gran
Manlleu	Barri de l'Erm	3.324	42,7	16	Població immigrada
Olot	Nucli antic	1.832	28,9	15,3	Població immigrada
Ripoll	Barri Vell	1.335	9	8,4	Gent gran
Santa Perpètua	Can Folguera	6.900	21	23,1	Població immigrada Població gitana
Tarragona	Campclar	8.550	—	12,7	Població gitana
Terrassa	Districte II	19.798	30	12,8	Població immigrada Població gitana

Font: elaboració pròpia a partir dels diferents PII.

22. Malgrat que el PII del Districte II de Terrassa es va presentar com a urbanització marginal, aquesta afectava només una zona molt concreta de l'àrea d'intervenció, mentre que la resta seguia el model de barri perifèric poligonal.

Pel que fa a la grandària del barri, observem que hi ha cinc casos que corresponen a zones amb poblacions inferiors a 10.000 habitants, i tres casos amb poblacions superiors. Tanmateix, aquesta diferència s'explica no tant per raons de grandària dels barris com per les estratègies de delimitació de les zones d'intervenció. Per exemple, en el cas de Terrassa no s'ha tingut en compte un únic barri, sinó tot un districte (el Districte II), que inclou quatre barris (Ca n'Anglada, Montserrat, Torre-sana i Vilardell), i en el cas de Barcelona s'han escollit dos barris (Sant Pere i Santa Caterina) dins la zona del sector oriental del nucli antic del Districte de Ciutat Vella. Pel que fa a Terrassa, l'elecció d'un districte respon a la voluntat per part de l'Ajuntament de no estigmatitzar el barri de Ca n'Anglada i desenvolupar una acció més integral a la zona. A Barcelona, en canvi, l'elecció de dos barris correspon a la localització d'una intervenció a la zona de Sant Pere, adjacent al barri de Santa Caterina, i a l'efecte de dependència del model de regeneració urbana previ, que considerava el conjunt del nucli antic (que integra els barris de Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera) una unitat funcional en el programa de remodelació urbana. També s'han detectat estratègies de delimitació que ultrapassen la zona estricta del barri en el cas de Lleida i de Santa Perpètua de Mogoda. La majoria d'aquestes estratègies responen a la necessitat per part de l'ens promotor de localitzar intervencions puntuals fora dels límits estrictes del barri o bé d'ajustar els límits de l'àrea d'intervenció a fi d'obtenir més puntuació en els indicadors de vulnerabilitat.

Si tenim en compte la resta d'indicadors, observem que la presència de població immigrada és superior al 20% en els casos de Manlleu, Terrassa, Olot i Barcelona, i superior en tots els casos a la mitjana de Catalunya (7%). Cal subratllar que, en el cas de Tarragona, en el PII i en les estadístiques municipals no apareixen dades corresponents a la població estrangera resident a Campclar; tanmateix, a partir de l'observació i les entrevistes realitzades, no es considera que en aquest cas el percentatge de població immigrada sigui significativament alt. Amb referència als grups vulnerables, aquesta població apareix com un dels col·lectius vulnerables en cinc dels vuit casos seleccionats.

Quant a la població d'origen estranger, convé assenyalar que en els casos d'Olot i Barcelona, malgrat la seva rellevància, no s'han previst accions focalitzades en aquest col·lectiu dins el PII. En aquest sentit, la població nouvinguda no constitueix una població objectiu (*target group*) explícit d'ambdós PII. També és una característica compartida en la majoria de casos la baixa participació d'entitats i particulars d'origen estranger en els mecanismes i els processos participatius engegats des dels PII. Un altre col·lectiu vulnerable que apareix en quatre dels casos seleccionats (Lleida, Santa Perpètua de Mogoda, Terrassa i Tarragona) és la població gitana, malgrat que tampoc no apareix com a *target group* dels

casos estudiats a excepció de Lleida, on s'ha desenvolupat un programa de promoció de l'associacionisme dirigit a les dones gitanes.

Si atenem els indicadors d'activitat, la taxa d'atur observada és superior al 10,2% de la mitjana catalana en set dels vuit casos. L'excepció correspon al Barri Vell de Ripoll, on la taxa d'atur se situa per sota de la mitjana catalana. Tanmateix, si comparem les taxes d'atur observades, veiem que tendeixen a ser superiors en els casos corresponents a barris perifèrics que als centrals, tret del cas de Tarragona. Aquest fet s'explica per la composició social dels barris perifèrics, vinculada històricament al sector industrial, fortament afectat pels processos de terciarització econòmica. L'excepció de Campclar l'explica el caràcter industrial del Camp de Tarragona, vinculat encara fortament a la indústria petroquímica.

Observem, doncs, que una de les característiques comunes als casos estudiats és la concentració de població d'origen estranger o gitano, una part important de la qual es troba en situació de vulnerabilitat. Aquesta característica tindria a veure amb un dels objectius subjacents de la Llei de barris, que promou l'actuació preferent als barris on es percep un risc de guetificació a partir de la disminució del diferencial de rendes en el sòl com a mecanisme indirecte per evitar la concentració espacial de col·lectius vulnerables.

Anàlisi comparada de la participació i la integralitat

A fi d'analitzar comparativament la interrelació entre participació i integralitat, hem generat una taula resum que inclou ambdues dimensions –i, dins cadascuna, hi diferencia tres subdimensions més– i a la qual hem afegit l'orientació de les polítiques per a cadascun dels casos estudiats.

Síntesi d'integralitat i participació dels PII estudiats

CAS	INTEGRALITAT			PARTICIPACIÓ			ORIENTACIÓ DE LES POLÍTIQUES
	Transversalitat	Coordinació multinivell	Multidimensionalitat	Disseny	Execució	Incidència	
Barcelona	Baixa	Baixa	Baixa	Moderada	Alta	Moderada	Urbanística Equipaments
Lleida	Baixa	Alta	Moderada	Baixa	Baixa	Baixa	Urbanística Equipaments
Manlleu	Alta	Alta	Alta	Baixa	Alta	Baixa	Urbanística Sociocomunitària
Olot	Baixa	Moderada	Baixa	Nul·la	Baixa	Baixa	Urbanística
Ripoll	Baixa	Moderada	Baixa	Nul·la	Baixa	Nul·la	Urbanística
Santa Perpètua de Mogoda	Moderada	Moderada	Alta	Baixa	Alta	Baixa	Urbanística Sociocomunitària
Tarragona	Moderada	Moderada	Alta	Nul·la	Baixa	Baixa	Urbanística Sociocomunitària
Terrassa	Alta	Baixa	Alta	Nul·la	Alta	Alta	Urbanística Sociocomunitària

Font: elaboració pròpia a partir dels casos d'estudi.

Així doncs, tal com hem explicat en el capítol introductori, hem construït la dimensió d'integralitat atenent a l'anàlisi de tres subdimensions: la transversalitat (que correspon a la coordinació interadministrativa i la transversalitat intersectorial tant en el disseny com en la implementació), la coordinació multinivell (que correspon a la coordinació i existència de programes de diferents nivells de l'Administració) i la multidimensionalitat (que correspon al caràcter multidimensional del PII en relació amb la presència d'accions en tots els camps, grans desequilibris pressupostaris a favor d'un determinat tipus d'accions i característiques dels projectes estratègics).

Si tenim present la conjunció de les tres dimensions, la integralitat tendiria a ser baixa en els casos d'Olot, Ripoll i Barcelona, moderada a Santa Perpètua i

alta en els casos de Manlleu i Terrassa, si bé aquesta darrera ciutat obté una puntuació baixa pel que fa a la coordinació multinivell²³.

A fi d'analitzar la dimensió de la participació, hem descompost també aquest concepte en tres dimensions: la participació en el disseny, la participació en l'execució i la incidència de la participació en les accions contingudes en el PII.

En aquesta dimensió observem que en la majoria de casos estudiats no s'ha previst la participació en el disseny del PII, a excepció del cas de Santa Caterina, en què es recolliren propostes d'entitats per incloure-les com a accions en el PII. Un dels factors explicatius d'aquesta excepció, tal com desenvoluparem més endavant, seria l'existència d'un conflicte previ a la zona del Pou de la Figuera que el mateix PII tenia com a objectiu resoldre.

Pel que fa a la participació en el disseny, hem considerat que han tingut una participació baixa els processos que han incorporat algun element participatiu —per exemple, diagnòstics participatius previs al PII en el cas de Santa Perpètua—, però que no s'han realitzat específicament dins el marc del disseny del PII, per diferenciar-los d'aquells casos en què no s'han recollit aquests elements, i que hem considerat que han tingut una participació nul·la.

Un dels factors explicatius d'aquesta baixa presència de la participació en el disseny el podem atribuir a l'enfocament mateix de la Llei de barris, que prioritza lògiques de disseny *top-down*. A aquest fet, s'hi suma la tendència per part de les administracions a adoptar enfocaments tecnocràtics en la redacció de plans de regeneració urbana, fent prevaler l'expertícia tècnica municipal davant altres expertícies socials. Més endavant aprofundirem en aquests dos aspectes.

Quant a la participació en l'execució i en la manera com ha incidit en el desenvolupament de les actuacions del PII, trobem tres tipologies diferents: la primera correspondria als casos en què la participació en l'execució i la seva incidència en el contingut del PII ha estat baixa. La majoria d'aquests casos (Ripoll, Olot i Lleida) corresponen a PII que han tingut una orientació eminentment urbanística, amb teixits associatius dèbils (Ripoll) o programes de participació poc estructurats (Olot i Lleida). En el cas de Tarragona, malgrat la presència d'una orientació sociocomunitària, la baixa participació s'explica pel fet que

23. Si bé la coordinació multinivell és un factor que cal considerar a l'hora d'avaluar la integralitat d'un PII, la seva ponderació és inferior a la de la transversalitat i la multidimensionalitat, ja que l'impacte sobre el contingut i la implementació de les accions és menor, tal com mostren els casos d'Olot i Ripoll.

aquesta encara no ha arribat a desenvolupar-se a causa de la reconfiguració del disseny i la paralització consegüent de la implementació. En aquest sentit, no podem establir encara conclusions sobre aquest cas, per tal com caldrà observar-ne el desenvolupament en el futur.

Una segona tipologia correspondria a aquells casos en què la participació ha estat alta, però amb una incidència mitjana o baixa. En primer lloc, trobem el cas de Manlleu, en què es partia d'una experiència feble respecte a la voluntat política municipal de fomentar polítiques participatives. En aquest sentit, la participació en l'execució ha tingut com a efecte principal enfortir i donar cohesió als mecanismes i els òrgans participatius, més que no influir directament en el PII. D'altra banda, cal considerar també el cas de Barcelona, en què malgrat l'existència d'una participació alta tant en el disseny com en l'execució, la incidència moderada s'explica per la baixa qualitat dels mecanismes i els òrgans de participació promoguts per l'ens municipal en l'àrea d'intervenció, la situació de polarització del teixit associatiu i l'ús que l'Administració ha fet d'aquesta participació.

Resumint, l'anàlisi de casos indica que la incidència de la participació en els PII que s'orienten més a la dimensió urbanística tendeix a ser inferior que en els que opten per la vessant social. Això s'explicaria pel caràcter estratègic i tècnic que les administracions municipals atribueixen a la planificació urbanística, tendint a una centralització de la presa de decisions en àmbits experts, a diferència de l'àmbit social, en què la participació és vista com un element fomentador de la cohesió social.

La tercera tipologia correspondria als casos en què la participació ha estat alta i ha tingut una incidència també destacada, cosa que ha passat a Terrassa. En aquest cas, la incidència respondria a diferents factors, com ara la fortalesa de l'historial participatiu del territori previ a la implementació del PII, la voluntat política d'impulsar la participació ciutadana i la integralitat del mateix PII un cop reformulada la seva implementació amb la creació de grups de treball que van afavorir la participació de les entitats.

Amb referència a aquesta dimensió, cal diferenciar els PII que han basat la participació en processos participatius (Barcelona) d'aquells que, a més de processos, han generat òrgans estables de participació (Terrassa, Manlleu i Santa Perpètua). Els processos han tendit a centrar-se en aspectes urbanístics (Barcelona i Manlleu) i han tingut una incidència baixa (Manlleu) o moderada (Barcelona) en els resultats finals. En canvi, la creació d'òrgans ha tingut una major incidència en els PII en tant que funcionen sense limitacions temporals, fomenten la interrelació entre xarxes, generen espais de deliberació i s'ocupen de di-

ferents actuacions, a diferència dels processos que tendeixen a centrar-se en una única actuació i tenen una limitació temporal que dificulta la deliberació. Així doncs, a partir dels casos estudiats podem afirmar que la generació d'òrgans estables de participació (taules, grups de treball, etc.) contribueix a fomentar la integralitat de les actuacions.

Finalment, hem generat una darrera variable relativa a l'orientació o el contingut de les polítiques i hem diferenciat les que tenen una orientació eminentment urbanística de les que hi afegeixen una orientació sociocomunitària, circumstància que es reflecteix en el finançament atorgat a cadascuna de les accions. Trobem primer els casos d'Olot i Ripoll, en què el PII és vist com una oportunitat per desenvolupar un pla urbanístic, que concentren el major nombre d'actuacions finançades. Els casos intermedis serien els següents: el de Barcelona, que afegeix a l'orientació urbanística la dotació d'equipaments –que concentra la principal partida de finançament, però no desenvolupa programes rellevants d'abast sociocomunitari–, i els casos de Lleida i Santa Perpètua, en què l'orientació predominantment urbanística i de generació d'equipaments s'acompanya d'accions socials diferenciades de les urbanístiques, tot i que força sectorialitzades. Finalment, com a casos que inclouen ambdues dimensions –urbanística i social amb un pressupost més equilibrat–, trobaríem els de Manlleu, Terrassa i Tarragona.

Distribució del pressupost dels casos d'estudi per camps d'actuació

	Camp I	Camp II	Camp III	Camp IV	Camp V	Camp VI	Camp VII	Camp VIII
La Mariola	26,0%	11,0%	30,0%	0,0%	9,0%	3,0%	11,0%	10,0%
Districte II	–	–	–	–	–	–	–	–
Barri de l'Erm	30,7%	9,7%	33,6%	0,3%	0,8%	1,3%	20,9%	2,6%
Barri Vell de Ripoll	57,2%	14,9%	20,3%	0,8%	1,7%	1,2%	3,5%	0,5%
Nucli antic d'Olot	70,5%	6,7%	13,6%	0,2%	1,5%	1,6%	2,0%	3,4%
Sant Pere i Santa Caterina	13,9%	10,2%	66,0%	0,0%	3,1%	0,0%	6,6%	0,0%
Can Folguera	35,8%	11,2%	17,5%	0,3%	1,0%	3,3%	26,0%	5,1%
Campclar	25,9%	0,8%	19,4%	1,9%	4,3%	1,1%	8,1%	38,4%
Catalunya (mitjana)	46,2%	9,4%	22,3%	1,2%	4,1%	1,9%	8,0%	6,9%

Font: elaboració pròpia a partir dels PII aprovats.

Altres factors de caire més subjectiu, que no hem incorporat a l'anàlisi comparada però que són rellevants a l'hora de comprendre la interrelació entre participació i integralitat, corresponen a la voluntat política del *policymaker* en relació amb les polítiques de participació ciutadana i la seva inclusió en els programes de regeneració urbana. Tanmateix, podem considerar els PII que han estat reformulats o en què s'han modificat determinades accions a fi de comprendre la interrelació entre voluntat política, participació i integralitat. En els casos de Terrassa i Manlleu, la reformulació no ha estat objecte d'un canvi de govern, sinó d'una voluntat de millora del PII. En aquest sentit, els canvis proposats han significat una millora de la participació i la integralitat en l'execució del PII. En els casos de Tarragona i Santa Perpètua, la reformulació del PII ha estat vinculada al canvi de govern municipal. En aquests dos casos, ha comportat un endarreriment en l'execució del PII, de menor incidència a Can Folguera però molt més rellevant en el cas de Campclar, i en tots dos casos ha implicat una millora en la gestió del projecte, si bé en el cas de Tarragona aquest endarreriment ha significat una pèrdua de participació. A Barcelona, on, malgrat no haver-hi hagut cap canvi de govern municipal, ha canviat la persona que ocupa la regidoria del districte, s'han vist afectades algunes de les actuacions contingudes en el PII.

Finalment, hem volgut afegir, no com a factor intervinent, però sí com a element comparatiu, un apartat relatiu a la possibilitat que els PII hagin servit com a contextos generadors de nous mecanismes de governança.

En primer lloc, trobem els casos de Terrassa i Manlleu, en què els mecanismes de governança resultants han millorat la transversalitat i la integralitat de les accions. Així, al Districte II de Terrassa es van crear el Consell Plenari i els grups de treball. El primer és un òrgan participatiu creat *ex professo* pel PII que agrupa totes les entitats i associacions que participen en el territori i les persones responsables dels serveis municipals implicats en el PII. Els grups de treball els va crear cadascun dels programes, i hi participen personal tècnic de l'Ajuntament i representants d'entitats i associacions del Districte a fi de potenciar la participació tant en els programes de caire socioeconòmic com urbanístic. Aquests grups no estaven previstos en el plantejament inicial del PII. Considerem que una major participació dels agents del territori comporta una visió més integral de les accions. En el cas de Manlleu, cal assenyalar la creació de l'Institut de Desenvolupament de l'Erm com a oficina de gestió del PII, i també la Taula d'entitats, que ha servit per incloure en els programes de regeneració urbana diferents actors, no solament els del barri, sinó també aquells d'altres zones del municipi.

En segon lloc, cal destacar la creació d'oficines d'informació –i, en alguns casos, de gestió– dels PII situades a les àrees d'intervenció. Aquestes oficines s'han observat a Terrassa, Tarragona, Manlleu i Lleida. Som del parer que l'existència d'aquests espais dedicats exclusivament al desplegament de la Llei, localitzats al territori i independents dels espais municipals, són necessaris per establir una bona comunicació entre personal responsable i personal tècnic durant la implementació dels programes. A més, en el cas de Terrassa aquesta oficina s'ha revelat també com un element de cooperació interadministrativa afavoridor de la transversalitat.

En els casos de Manlleu i Terrassa, el PII ha significat un canvi en la lògica de regeneració de l'Ajuntament. A l'Erm, la introducció del PII ha implicat una major presència de la participació com a element estratègic en el govern local, mentre que a Terrassa ha representat una millora de la transversalitat en les accions, que han tendit a esdevenir més integrals. Al nostre entendre, l'existència d'òrgans específics de governança fomenta la transversalitat i fa més eficaces la cooperació administrativa i la coordinació multinivell.

5. Factors explicatius de la participació i la integralitat en les polítiques de regeneració

Jordi Bonet, Marc Martí-Costa, Miquel Pybus, David Vilchez i Jonatan Sánchez

En l'origen del nostre estudi ens havíem plantejat si les xarxes més plurals i amb una participació més intensa afavorien que les polítiques de regeneració urbana resultants fossin més integrals i més orientades al desenvolupament social i comunitari del barri. En aquest sentit, intuïem que:

- Com més intensa i més plural fos la participació, més elevada seria probablement la capacitat de la ciutadania per influir en els continguts de les polítiques.
- Com més intensa i més plural fos la participació, els continguts de les polítiques de regeneració urbana també es caracteritzarien probablement per una major integralitat.

A partir dels estudis de cas hem vist que només el cas de Terrassa ens confirma que una participació més intensa i més plural ha generat una major capacitat d'incidència de la ciutadania en els continguts de la política. En el cas de Barcelona, malgrat que la participació ha estat alta, la incidència que ha tingut en les polítiques ha estat moderada, fet que hem atribuït a la qualitat de la participació, molt centrada en els processos singulars, però incapaç de generar espais estables. En el cas de Manlleu, hem observat una participació alta, però una incidència en les polítiques més aviat baixa. En aquest cas, la participació s'ha centrat fonamentalment en les polítiques de convivència, alhora que s'han desenvolupat processos participatius per dissenyar algunes intervencions urbanístiques. Segui com sigui, i sobretot en l'àmbit urbanístic, la presa de decisions ha estat altament centralitzada, de manera que les decisions estratègiques es prenen fora dels òrgans participatius. Constatem, per tant, que perquè una participació més intensa i més plural pugui incidir en els continguts de les polítiques s'han de donar tot un seguit de condicions que facin que això sigui possible. Així, entre altres factors, cal que la participació tingui prou qualitat democràtica, cal que políticament s'estableixi com a objectiu estratègic i cal que el marc de debat de la política sigui prou obert per permetre la incidència en els seus continguts.

Quant a la incidència de la participació en la integralitat de les polítiques, hem de dir que el plantejament mateix de la Llei de barris, especialment en les primeres convocatòries, limita molt la participació en el disseny dels PII en el sentit que preveu la incorporació de la ciutadania i els agents econòmics i socials en el desenvolupament del PII un cop aquest ha rebut el finançament. Així, en la majoria de casos seleccionats la participació en el disseny del PII va ser pràcticament nul·la. En el cas de Barcelona –en què hi va haver participació en el disseny, però no mitjançant un procés participatiu, sinó a partir de la recollida de dossiers de propostes de les diferents entitats–, la seva incidència ha afectat principalment els usos dels equipaments i determinades millores en l'espai públic. Tanmateix, com veurem en el capítol següent, el fet que la participació no hagi pogut incidir en el caràcter integral de les polítiques no vol dir que aquestes dues variables no estiguin relacionades. De fet, l'anàlisi de casos ens mostra que els casos en què la participació és moderada o alta acostumen a ser també casos en què la integralitat de les polítiques és moderada o alta (Terrassa, Manlleu, Santa Perpètua). Per contra, molts dels casos amb una participació baixa són també casos en què la política de regeneració és poc integral (Olot i Ripoll) o té una integralitat moderada (Lleida i Tarragona). Per tant, tot i que la participació no és la variable que explica la integralitat de les polítiques –en el sentit que en la majoria dels casos el plantejament integral de la política és previ als espais de participació–, totes dues variables (participació i integralitat) estan fortament relacionades i acostumen a donar-se conjuntament. És a dir, aquells casos amb plantejaments de polítiques més integrals són també els casos que han donat un paper més rellevant a la ciutadania a l'hora d'estructurar el model de governança per implementar el PII.

Hem contestat, doncs, que en els casos que tenen un plantejament més integral i amb un major pes de la dimensió social i comunitària hi ha més espai per a la participació, i aquesta acostuma a ser més intensa. En canvi, en els casos que se centren més en els aspectes urbanístics es fa més difícil que la participació incideixi en aquells aspectes més estratègics.

A fi de copsar millor la interrelació entre les dues variables que hem analitzat amb més profunditat en aquest estudi (integralitat i participació), considerem que cal tenir en compte l'efecte de diversos factors. En el proper capítol, mitjançant un exercici inductiu de construcció de noves hipòtesis fruit dels estudis de cas, plantejarem possibles factors explicatius i relacionals i intentarem analitzar què és el que fa que una política de regeneració urbana sigui més participativa i integral.

D'altra banda, cal considerar que un disseny poc participatiu –com s'ha observat en la majoria de casos, a excepció de Barcelona– pot acabar fomentant la

integralitat si els equips tècnics tenen prou capacitat de reformular la lògica d'implementació de manera que se superi la sectorialització entre departaments i accions, tal com s'ha comprovat en els casos de Manlleu i Terrasa.

Finalment, entenem que les conclusions d'aquest estudi són vàlides per als casos estudiats i, si bé no poden fer-se generalitzacions prematures respecte a altres casos d'estudi possibles, aporten evidències empíriques d'hipòtesis d'interrelació factorial i es poden contrastar en successius estudis de cas. Com que es tracta d'un estudi exploratori, basat en un nombre reduït de casos, considerem que les conclusions a les quals hem arribat no són generalitzables al conjunt de projectes d'intervenció integral, però són rellevants analíticament en tant que apunten a la formulació d'hipòtesis heurístiques que poden fornir posteriors agendes de recerca.

5.1. Factors explicatius de la participació i la integralitat: cap a una futura agenda de recerca

En aquest apartat volem apuntar aquelles problemàtiques clau que hem evidenciat en el curs de la nostra investigació a fi que puguin servir per definir una futura agenda de recerca. Així doncs, hem identificat set dimensions que considerem rellevants per explicar la interrelació entre participació i integralitat: la tipologia de barri, la grandària del municipi, el capital social predominant al barri, la presència d'altres plans urbanístics previs, el pressupost del PII, l'existència de conflictes socials previs a la implementació del PII i el tipus de lideratge dels PII. No hem fet un estudi aprofundit de tots aquests elements pel fet que no formen part del disseny inicial de recerca. Tanmateix, creiem que tenim prou elements per fer una primera anàlisi exploratòria que haurà de ser aprofundida i contrastada en futures recerques.

Tipologia de barri

La primera dimensió que hem considerat correspon a la diferenciació entre barris centrals i barris perifèrics, entenent per "centre" el nucli històric d'origen preindustrial i per "perifèria" els barris construïts arran de l'expansió urbana de les dècades dels anys seixanta i setanta amb tipologies edificatòries poligonals o d'urbanització marginal i amb una funció eminentment residencial destinada a allotjar la població immigrada interior dins el context de producció fordista. Les consideracions de barri central o perifèric no tenen, doncs, tant una dimensió física com històrica, edificacional i simbòlica, en la mesura que alguns dels barris perifèrics han estat incorporats a la centralitat urbana –com és el cas de Santa

Perpètua– i alguns dels barris cèntrics no es corresponen amb la centralitat funcional urbana –com el cas de Ripoll.

Els nuclis històrics analitzats (Barcelona, Olot, Ripoll) comparteixen un conjunt de característiques que els diferencien dels altres casos: es tracta de zones densament poblades que tenen un parc d'habitatges antic i bastants dèficits estructurals (mal estat de conservació de les façanes, degradació dels elements comuns –escales, baixants–, nombre elevat d'edificis vacants i presència d'edificis en estat ruïnós –element força significatiu en el cas d'Olot–) i d'habitabilitat (aforament d'aigua, instal·lacions elèctriques de baix voltatge, etc.).

El règim de tinença majoritari en aquests barris és el de lloguer, amb presència d'arrendataris que gaudeixen de rendes antigues, i un predomini de propietaris absentistes que han descuidat el manteniment dels edificis. A aquesta situació, cal afegir-hi la presència de l'assetjament immobiliari en el cas de Barcelona, a causa de la tendència a l'ennobliment que pateix la zona.

La composició sociodemogràfica dels barris també segueix uns patrons comuns: importants índexs d'envelliment i sobreenvelliment entre la població autòctona, així com l'arribada de població estrangera (28,9% a Olot i 27% a Barcelona), que tendeix a concentrar-se en aquests barris per la facilitat d'accedir a un habitatge. En aquestes zones hi ha un mercat de lloguer amb preus més assequibles a causa del mal estat de conservació dels edificis. També cal destacar la presència de xarxes de paisanatge que generen serveis (comerç alimentari, locutoris, perruqueries, centres d'emissió de divises) orientats a satisfer les necessitats de la població immigrada.

Respecte a l'activitat econòmica, es tracta de zones on històricament ha predominat l'activitat comercial: un comerç de proximitat, de dimensions reduïdes i transmès d'una generació a una altra, combinat amb petits tallers. De tota manera, actualment s'observa un procés de davallada de l'activitat, fet que comporta un creixement de locals inactius (33,9% a Olot) o la substitució d'aquestes activitats per d'altres regentades per migrants o bé per activitats ennoblides (Barcelona).

En els tres casos estudiats, es tracta de PII orientats a la intervenció urbanística i en què el camp social tendeix a incloure actuacions encaminades a fomentar la dinamització comercial.

Els casos corresponents a barris perifèrics (Lleida, Manlleu, Santa Perpètua de Mogoda, Terrassa, Tarragona) fan referència a barris sorgits durant el període del “*desarrollismo*”, amb un predomini dels barris creats pels òrgans d'habitatge

públic franquista (Obra Sindical del Hogar, Instituto Nacional de la Vivienda) a Campclar, la Mariola o Ca n'Anglada, o fruit de la promoció privada en el cas de Can Folguera.

Els barris es van construir per atenuar la insuficiència habitacional provocada pel creixement poblacional que van experimentar les ciutats catalanes arran de la migració espanyola (anys cinquanta i seixanta). Tot i que en la majoria de casos estudiats hi ha diversitat de tipologies d'habitatges, destaca la presència de blocs poligonals (alguns en mal estat de conservació a causa de la pèssima qualitat edificatòria), l'absència d'ascensors i la manca de manteniment. D'altra banda, aquests barris hereten problemes derivats de la planificació urbanística anterior: monofuncionalitat residencial, manca d'equipaments comunitaris i dèficits d'accessibilitat.

El règim de tinença majoritari és el de propietat, ja que les polítiques d'habitatge públic franquista i posteriors han tendit a prioritzar l'accés a la propietat més que el lloguer, malgrat que, en la majoria dels casos, els residents no van accedir directament a la propietat dels edificis, sinó mitjançant un sistema de pagament de quotes que s'ha perllongat fins al període democràtic.

La composició sociodemogràfica tendeix a ser més homogènia que als barris centrals, i hi prevalen els sectors de classe treballadora desqualificada. En alguns d'aquests barris s'observa una presència significativa de població gitana (70% a la Mariola i 12% a Campclar), conseqüència de les polítiques de concentració espacial pel que fa a aquest col·lectiu. En els casos dels barris on hi ha més concentració de població gitana, la presència de població immigrada tendeix a ser menor (7,9% a la Mariola). El seu caràcter monofuncional ha comportat que el teixit comercial sigui dèbil. En molts casos la mateixa tipologia constructiva dels edificis no preveia la presència de locals comercials als baixos.

Els barris perifèrics van ser dels més afectats per la desindustrialització dels anys vuitanta, i en aquell moment van concentrar importants taxes d'atur, absorbides en part avui dia pels sectors de la construcció i de serveis. Malgrat això, els índexs d'atur se situen per sobre de la taxa catalana i tendeixen a superar l'atur observat als barris centrals.

Quant als projectes d'intervenció, podem considerar que mentre que l'objectiu programàtic dels PII dels barris centrals tendeix a retornar el caràcter de centralitat als nuclis històrics per esdevenir un focus d'atracció de consum i de rendes mitjanes, els PII de la perifèria s'orienten més a assegurar la cohesió social.

En aquest sentit, considerem que la participació en els PII dels barris cèntrics tendeix a ser més baixa i orientada al foment d'operacions de dinamització comercial, excepte en el cas de Santa Caterina i Sant Pere, en què cal tenir present l'existència d'un conflicte previ que motivaria la participació. En canvi, als barris perifèrics la participació esdevé més rellevant, atès que aquesta és entesa com un instrument per generar cohesió social.

Alhora, a partir de l'anàlisi dels casos observats constatem que els PII dels centres històrics tendeixen a mostrar una integralitat baixa, mentre que els PII dels barris perifèrics tendeixen a mostrar una major integralitat i a incorporar l'orientació sociocomunitària. L'excepció correspondria al cas de Lleida, en què el PII evidencia un contingut orientat a intervencions urbanístiques i generació d'equipaments, ja que justament un dels objectius és millorar la connectivitat urbana de la Mariola amb la resta de ciutat i dotar el barri d'un equipament de centralitat que el vinculi a la ciutat. Aquesta situació es repeteix en menor mesura en el cas de Santa Perpètua de Mogoda.

Grandària del municipi

Un altre factor diferencial que hem identificat és el corresponent a la grandària del municipi, en el sentit que els municipis grans tenen més recursos pressupostaris i humans per desenvolupar programes de regeneració urbana. Aquest factor està relacionat també amb la caracterització de la participació i la integralitat.

Amb referència a la participació, els municipis petits tendeixen a desenvolupar xarxes i mecanismes informals de participació per raó d'una major proximitat entre l'Administració i la ciutadania, circumstància que ha estat observada en els casos d'Olot i Ripoll. Aquest fet, que per si mateix no es pot considerar negatiu, pot generar, tanmateix, alguns efectes distorsionadors de la participació.

D'una banda, es reforça una participació bidireccional entre Administració i ciutadania que dificulta l'establiment de mecanismes horitzontals (taules, coordinadores, comissions). D'altra banda, es poden generar situacions de desigualtat entre la ciutadania i entre determinats actors que mantenen un grau diferent de relació informal i bilateral amb l'Administració, tot entorpidint l'accés a la informació i als espais de deliberació de les entitats i els col·lectius que es troben més lluny dels centres decisors i generant, a vegades, relacions clientelars amb els actors més propers a l'Administració.

A més d'aquesta particularitat dels municipis petits per desenvolupar canals informals de relació entre l'Administració i la ciutadania, cal destacar també la

poca capacitat d'aquests municipis per impulsar canals i mecanismes amb un major grau de formalitat i horitzontalitat. L'excepció correspondria en aquest cas a Manlleu, un municipi de 20.091 habitants que va aprofitar l'oportunitat del PII per estructurar la seva xarxa participativa. Tanmateix, a l'hora d'abordar aquesta excepció cal tenir present el pressupost del PII, que, tal com analitzarem, es desvia de la mitjana dels pressupostos dels municipis petits i permet destinar més recursos al projecte.

Un altre factor observat als municipis petits és la insuficiència de recursos de l'Administració local, la qual cosa genera una major coordinació amb altres òrgans finançadors, especialment la Generalitat. Aquest factor explica que hi hagi una major coordinació multinivell en els casos dels municipis petits (Olot, Ripoll, Manlleu, Santa Perpètua de Mogoda) que en els casos dels municipis més grans (Barcelona i Terrassa).

Als municipis grans, que disposen de més recursos, hi ha la tendència a establir programes de participació més estructurats, tot i que a vegades es corre el risc d'una excessiva tecnificació i professionalització de la participació. Un altre problema identificat és la superposició d'òrgans i estructures participatives i administratives, que pot acabar generant un efecte desestructurador de la participació (Lleida) o dificultar la transversalitat interadministrativa (Barcelona).

Tipologia del capital social predominant al territori

El concepte de capital social ha tingut una gran difusió en el camp de les ciències socials per explicar la interrelació entre les formes d'articulació de la societat civil i la *performance* democràtica, tal com han posat en relleu els estudis de Robert Putman sobre les diferències de capital social a les regions italianes. Es tracta d'una forma de capital present en els grups humans que cal distingir del capital material (recursos econòmics i patrimonials), el capital cultural (recursos cognitius i simbòlics) i el capital humà (recursos humans) presents en les diferents formes d'acció col·lectiva. Recollint les diferents conceptualitzacions de Coleman, Bourdieu, Putnam, Lin i Granovetter distingirem tres tipus de capital social:

- Capital social de vincle (*bonding social capital*): és el capital social arrelat en grups i institucions que tendeixen a establir vincles entre actors homogenis. Es fonamenta en una identitat compartida forta i basa la seva força en relacions de confiança i un sistema de normes compartit. El seu predomini comporta relacions estables, però poc obertes a canviar.

- Capital social de pont (*bridging social capital*): és el capital social que trobem en grups i institucions que vinculen actors heterogenis. Les identitats socials resultants tendeixen a ser més fluides i, malgrat que el seu predomini pot ser motiu de conflicte –especialment quan aquests actors creen xarxes amb un fort predomini de capital social de vincle–, també aporta la possibilitat de combinar recursos diferents que enriqueiran el capital social total.
- Capital social d'escala (*linking social capital*): és el capital social que trobem en grups i institucions que mantenen diferents graus de poder i estatus. Es tracta d'un capital que tendeix a estratificar els actors socials, i el seu predomini pot conduir a sistemes clientelars –quan tendeix a l'estabilitat– o a conflictes per recursos de poder –quan aquesta estabilitat és contestada.

En principi, en tota col·lectivitat trobem aquestes tres formes de capital social, però sovint hi observem la preeminència d'un tipus per damunt dels altres. Pel que fa als nostres casos d'estudi, podem classificar els barris segons el tipus de capital social que hi predomina, fet que està estretament relacionat no tan sols amb les característiques i les dinàmiques socials del barri, sinó també amb la manera com s'hi estructura la participació. Així doncs, les diferents formes de capital social, influenciades per les característiques estructurals del barri i les seves dinàmiques socials, són un important factor explicatiu a l'hora d'analitzar com s'ha materialitzat la participació en cadascun dels casos estudiats.

El capital social de vincle tendeix a generar-se en barris de forta identitat, amb un teixit associatiu tradicional i homogeni. Aquest seria el cas dels barris del nucli històric d'Olot i Ripoll i el barri de la Mariola, on predominen associacions de comerciants i veïnals en els dos primers casos, i una comunitat gitana amb un fort sentit identitari que combina formes de capital social de vincle i d'escala, en el tercer cas. Les relacions de participació observades en aquests municipis acostumen a basar-se en relacions de confiança, i la comunicació amb ens municipals circula a través de canals informals. En tots tres casos s'observa una participació baixa en la implementació i una incidència baixa amb absència d'òrgans estructurats o eficaços.

El capital social de pont tendeix a generar-se en barris d'identitats fluides, amb un teixit associatiu diversificat i on sovint conviuen grups socials heterogenis, com ara on hi ha una presència significativa d'un col·lectiu migrant organitzat. El predomini d'aquest tipus de capital social l'hem observat al Districte II de Terrassa, al barri de l'Erm i a Santa Perpètua de Mogoda. A fi de prevenir les relacions conflictuals anteriors (Ca n' Anglada i l'Erm), la participació tendeix a ser més estructurada i la seva intensitat és moderada o alta. La diferent capacitat d'incidència es pot explicar a partir del grau previ d'estructuració de la par-

ticipació i l'obertura de les administracions a recollir les innovacions sorgides en un context de capital social de pont (*bridging*).

El capital social d'escala seria predominant als barris on la intervenció de l'Administració ha significat un esglaonament de les relacions de poder amb un teixit associatiu segmentat i on s'ha produït una estratificació associativa que pot generar situacions de clientelisme o conflicte entre actors que mantenen relació de poder desiguals amb l'Administració. Aquest seria el cas de Santa Caterina i Sant Pere a Barcelona i de Campclar a Tarragona.

Presència prèvia de programes de remodelació urbana

L'existència d'un programa de remodelació urbana anterior està relacionada amb la integralitat dels PII, ja que si d'una banda l'existència d'aquests programes pot inscriure el PII en una lògica coherent d'acció en el territori, d'altra banda pot condicionar la seva lògica d'actuació en funció de l'orientació i l'operacionalització que han mantingut les polítiques passades, fenomen conegut amb el nom de *path dependence*.

En els casos de Barcelona i Olot, en què el PII s'inscriu en programes de regeneració urbana previs que tingueren un fort component urbanístic (canvis en la trama urbana, ordenació de vials, esponjaments, etc.), la integralitat del PII ha tendit a ser baixa, per tal com s'ha desenvolupat sota una lògica continuïsta en relació amb les intervencions anteriors i aprofitant les estructures operatives iniciades.

En el cas de Barcelona, el PII s'inscriu dins el programa de remodelació integral de Ciutat Vella i esdevé una font de recursos complementària per a la continuació del programa. Trobem una situació semblant en el cas d'Olot, en què s'havia desenvolupat el Pla integral del nucli antic (PINA), així com el recent procés de redacció del POUM, amb una forta afectació a la zona del nucli antic.

En el cas de Santa Perpètua, en què hi havia un pla de rehabilitació previ no focalitzat en intervencions urbanístiques dures (trama urbana), sinó sobretot en rehabilitació d'edificis, la integralitat ha estat moderada, tot i que s'hi observa una combinació d'elements socials amb intervencions urbanístiques.

En els casos en què no s'observa una dependència d'intervencions anteriors, la integralitat del PII ha depès de la voluntat política del consistori a l'hora d'impulsar-la. Així, en el cas de Ripoll la integralitat ha estat baixa i ha tingut un clar predomini d'intervencions urbanístiques desconnectades de l'àmbit social, i el li-

deratge del PII ha depès d'una comissió responsable de l'Ajuntament, amb una presència significativa de l'Oficina Municipal d'Habitatge –encarregada de la rehabilitació d'edificis– i dels Serveis Tècnics –encarregats de les actuacions urbanístiques. En canvi, en els casos de Terrassa i Manlleu s'observa una integralitat alta, fruit de la voluntat política municipal. En el cas de Manlleu, malgrat no existir cap programa de regeneració urbana anterior, cal destacar que el PII coincideix amb l'enderroc dels pisos de Can Garcia, finançat a través d'un conveni específic amb el Departament de Medi Ambient i Habitatge. En aquest sentit, està en consonància amb la perspectiva integral, que aprofita les sinergies de diferents programes i diferents fonts de finançament. El cas de Lleida la integralitat es ressent de la sectorialització d'intervencions urbanístiques i socials. Aquest fet es pot atribuir en part al lideratge de l'Empresa Municipal d'Habitatge (EMU) sobre el PII. Una situació anàloga la trobem a Barcelona amb FOCIVESA (Foment de Ciutat Vella, SA). En ambdós casos, el fet que es tracti d'un departament o d'una societat orientats a intervencions urbanístiques ha afectat la integralitat del PII.

No obstant això, considerem que la presència de programes de regeneració urbana anteriors no és un factor determinant a l'hora d'explicar la integralitat d'un PII. D'una banda, si bé és cert que aquesta presència introdueix un element de dependència sobre la lògica substantiva i operativa anterior –que en la majoria de casos acostuma a sectorialitzar les polítiques urbanístiques respecte a les socials i a no introduir elements participatius en el disseny urbanístic–, pensem que aquesta pot ser reorientada a partir de la voluntat política de l'Administració municipal. D'altra banda, la no-existència de cap programa de regeneració urbana anterior no garanteix que l'aplicació d'un PII sigui més integral, atesa la flexibilitat d'interpretacions a què pot ser sotmesa la Llei de barris, tal com demostra el cas d'Olot. Així doncs, tot i no tractar-se d'un factor determinant de la integralitat, sí que pot ser un factor influent en aquest sentit.

Pressupost assignat al PII

Dos dels PII que han mantingut més participació i més integralitat corresponien als casos en què el pressupost era més elevat (Manlleu i Terrassa), mentre que els casos de Ripoll i Olot, que mostren una integralitat baixa, van rebre pressupostos menors.

Tanmateix, cal tenir en compte que el pressupost el determinen altres factors, com ara la grandària del municipi, la quantitat econòmica de les operacions previstes en el PII i la capacitat de l'Ajuntament per cercar fonts de cofinançament a fi de garantir el 50% de la inversió.

Així doncs, a l'hora d'analitzar com influeix el pressupost en el PII cal tenir presents sobretot les excepcions: aquelles en què hi ha un pressupost alt tot i tractar-se d'un municipi petit (Manlleu) o en què hi ha un pressupost mitjà o baix²⁴ en un municipi gran (Lleida). El cas de Manlleu destaca perquè és un dels projectes amb un pressupost més elevat, comparable als casos de Barcelona, Badalona, l'Hospitalet o Terrassa, que tenen més de 200.000 habitants. En aquest cas, el pressupost pot ser un indicador de la voluntat política de l'Ajuntament pel que fa al PII, en tant que haurà de cercar més recursos per poder finançar l'acció. Podem considerar que el PII de Manlleu ocupa, doncs, un lloc prioritari en l'agenda política de l'Administració municipal, i el nombre de recursos mobilitzats pot influir directament en la integralitat del PII. El cas de Lleida seria l'invers: el pressupost es destina principalment a les intervencions urbanístiques proposades i a la construcció d'un nou equipament de ciutat, cosa que comporta una disminució de recursos per a accions integrals.

Malgrat que és difícil establir una relació entre pressupost i integralitat, en els casos estudiats s'observa que aquells que disposen d'un pressupost més elevat tendeixen a desenvolupar PII més integrals que aquells que tenen un pressupost baix.

Existència de conflictes previs

Troblem tres PII que s'inscriuen en zones on hi havia hagut conflictes previs: en els casos de Terrassa i Manlleu, el conflicte va enfrontar una part de la població resident amb col·lectius de persones nouvingudes; en el cas de Barcelona, el conflicte va enfrontar una part del teixit veïnal amb l'Administració municipal pel cas d'urbanització del Pou de la Figuera. En els casos seleccionats no s'ha identificat que l'aplicació del PII fos motiu de nous conflictes. L'únic episodi remarcable en aquest sentit correspondria al cas de Barcelona, en què el Col·lectiu del Forat de la Vergonya es va desmarcar de la finalització del procés participatiu de la urbanització del Pou de la Figuera i va convocar una manifestació per reclamar el manteniment del caràcter d'autogestió del parc, que va ser motiu de forts enfrontaments amb les forces policials.

En tots tres casos s'observa que la participació en l'execució del PII ha estat alta, i en dos dels casos (Manlleu i Barcelona) la seva incidència ha estat moderada o alta. Tal com ja hem referit anteriorment, la participació és un element fomentador de la cohesió social. En aquest sentit, a les àrees d'intervenció on han existit conflictes previs és lògic que l'Administració impulsi processos partici-

24. Lleida té un pressupost global d'11,1 milions d'euros, per sota la mitjana del conjunt de pressupostos de la primera i segona convocatòria (13,1 milions d'euros).

patius amb la voluntat de llimar les possibilitats d'aparició de nous conflictes. Igualment, l'existència d'un conflicte i de mobilitzacions prèvies exerceix una pressió important sobre l'Administració, que normalment intentarà establir canals d'interlocució amb les diferents parts del conflicte. Aquest fet, a més, pot provocar una major incidència de la participació en les polítiques, ja que al marge del procés participatiu iniciat per l'Administració hi ha hagut, amb anterioritat, mobilitzacions i actes de protesta que també pressionen l'Administració perquè tingui en compte les diferents demandes socials.

D'altra banda, tot i que l'obertura d'un procés institucional de participació es pot explicar com una acció reactiva –i al mateix temps preventiva– per part de l'Administració a causa de l'existència d'un conflicte previ, la intensitat de la participació de la ciutadania i de determinats col·lectius en el procés obert també s'explica pel conflicte en si. És a dir, el fet que hagi existit un conflicte fa que el PII i els mecanismes de participació que hi estan vinculats arribin en un context en què el teixit social ja està actiu i mobilitzat com a conseqüència del conflicte previ, i és aquesta mobilització prèvia la que intensifica la participació en el procés.

Tanmateix, cal destacar també que els entorns conflictius acostumen a ser contextos difícils per impulsar processos participatius que tenen com a objectiu cercar posicions de consens entre postures molt contraposades. Alguns dels casos analitzats han tingut més capacitat per treballar participativament en un context de conflicte previ, mentre que en altres casos –com ara el de Barcelona– el procés participatiu no ha estat capaç de generar unes normes acceptades per tothom i el mateix procés l'han qüestionat alguns dels principals actors del conflicte. La capacitat d'incidència d'aquests processos, d'altra banda, depèn de la voluntat política de l'Administració i de la qualitat del procés.

Lideratge dels projectes

Finalment, considerem que tant l'existència com el tipus de lideratge de les persones responsables dels PII a nivell tècnic també influeixen en bona mesura en la participació i en la integralitat. Amb "lideratge" ens referim, més enllà de les funcions de gestió directiva (ja per si soles fonamentals) a la capacitat de generar complicitats i confiança entre els actors, de crear noves estructures i dinàmiques i de mantenir-les per arribar als objectius marcats, entenent que tan importants són els resultats com el procés. És el que podríem anomenar un *lideratge relacional*.

Davant d'un escenari de creixent complexitat social en els barris i d'una demanda creixent de respostes integrals, l'existència de professionals que siguin capaçs de sobreposar-se a les lògiques sectorials de l'Administració i gestionar

xarxes heterogènies és una peça fonamental per al desplegament dels PII. En els casos estudiats, aquells que tenen un grau alt d'integralitat es corresponen també amb persones amb aquestes visions al capdavant dels PII, com són en els casos de Manlleu, Terrassa o Santa Perpètua de Mogoda. En concret, també podem esmentar el cas d'Olot on es van experimentant fórmules en aquest sentit, tot i estar marcat per l'orientació urbanística. Tanmateix, aquests lideratges també estan condicionats per les formes de treball anterior al mateix ajuntament o el pressupost dedicat a la gestió del PII.

També hem trobat diferents sensibilitats pel que fa a la relació entre el lideratge dels PII i la participació ciutadana. Tot i que amb visions sensiblement diferents, els casos de Manlleu i Terrassa inclouen en aquesta gestió de xarxes el teixit associatiu que pretenen integrar en les pròpies estructures de desenvolupament del PII. En canvi, hem detectat com en algun cas predomina aquesta visió més gerencial, com a Tarragona, que si bé treballa les dinàmiques internes de transversalitat no té tant en compte les interrelacions amb la resta d'agents socials del barri, tal com estava previst inicialment en el seu PII.

5.2. Síntesi dels resultats

En aquest darrer apartat, recollim els elements de síntesi que relacionen l'anàlisi que hem desenvolupat sobre la participació i la integralitat amb les dimensions explicatives que hem identificat en l'apartat anterior.

Síntesi de l'anàlisi comparativa

Cas	Participació	Integralitat	Tipologia	Grandària	Capital social	Programes de regeneració urbana anteriors	Pressupost	Conflictes previs
Barcelona	Moderada	Baixa	Cèntric	Gran	<i>Linking</i>	Sí	Alt	Sí
Lleida	Baixa	Moderada	Perifèric	Gran	<i>Bonding</i>	No	Baix	No
Manlleu	Moderada	Alta	Perifèric	Petit	<i>Bridging</i>	No	Alt	Sí
Olot	Baixa	Baixa	Cèntric	Petit	<i>Bonding</i>	Sí	Baix	No
Ripoll	Baixa	Baixa	Cèntric	Petit	<i>Bonding</i>	No	Baix	No
Tarragona	Baixa	Moderada	Perifèric	Gran	<i>Linking</i>	Sí	Alt	No
Terrassa	Moderada	Alta	Perifèric	Gran	<i>Bridging</i>	No	Alt	Sí
Santa Perpètua	Moderada	Moderada	Perifèric	Petit	<i>Bridging</i>	Sí	Alt	No

Font: elaboració pròpia.

Els barris que obtenen un major grau de participació i integralitat serien els perifèrics, amb una tipologia de capital social *bridging*, amb un pressupost alt, on hi ha hagut conflictes previs i amb un lideratge relacional. En canvi, els barris on s'observa un menor grau de participació i integralitat serien els centrals, amb un predomini de capital social *bonding*, amb un pressupost baix i on no han existit conflictes previs. Respecte al factor conflicte previ, considerem que, tot i no ser un factor determinant de la participació i la integralitat d'un PII, sí que pot condicionar la voluntat política de projectació i desplegament d'un PII.

L'objectiu que ens proposàvem a l'inici de la recerca era explorar la interrelació entre participació i integralitat. En aquest sentit, plantejàvem dues intuïcions que hem comprovat que tenien una validesa limitada: en primer lloc, que la participació era més intensa i més plural quan la ciutadania tenia una major capacitat d'influir en les polítiques de regeneració urbana; i, en segon lloc, que les polítiques adquirien una orientació més sociocomunitària. El principal problema que hem trobat a l'hora de corroborar ambdós plantejaments és que en la majoria de casos, a excepció de Barcelona, el disseny dels PII s'havia efectuat amb una participació ciutadana baixa o nul·la. En la mesura que aquest disseny fixava l'orientació que seguirien els PII, no es podia identificar una relació de causa-efecte entre participació i integralitat.

Això va conduir-nos a abandonar la cerca d'una relació causal per fixar-nos en la interrelació observada entre participació (en el disseny, l'execució i la incidència) i integralitat incorporant en l'estudi altres dimensions que no havien estat previstes en el disseny inicial de la recerca: la tipologia del barri, la grandària del municipi, la tipologia de capital social predominant, el pressupost assignat a cada PII, la presència de programes de regeneració urbana anteriors i l'existència de conflictes previs a la intervenció. En relació amb aquestes dimensions, hem definit unes hipòtesis exploratòries útils per a la construcció de futures agendes de recerca. En primer lloc, no podem determinar una relació causal unidireccional entre les variables de participació i integralitat dels PII, però sí evidenciar que estan estretament relacionades. En aquest sentit, s'observa una forta incidència de la tipologia de barri, l'historial participatiu previ, el capital social existent, el tipus de lideratge i la voluntat política de l'Ajuntament. En segon lloc, la tipologia de l'àrea d'intervenció acostuma a incidir en l'orientació de les polítiques. Així, als centres històrics tendeix a donar-se una major segmentació entre actuacions urbanístiques i actuacions socials, mentre que els barris perifèrics tendeixen a presentar una major orientació sociocomunitària en les polítiques de regeneració urbana. Pensem que aquest fet està vinculat a la major o menor pressió econòmica que s'exerceix sobre ambdós territoris. Al centre històric, la regeneració urbana sovint està fortament vinculada a programes

de revitalització en què els agents econòmics (comerç, sector immobiliari) tenen una importància cabdal, mentre que als barris perifèrics la regeneració urbana està vinculada a programes d'enfortiment de la cohesió social en el territori, cosa que implica una millor harmonització de les mesures urbanístiques i les mesures socials.

Amb aquesta recerca hem volgut aportar coneixement a partir de l'anàlisi empírica dels casos estudiats. L'anàlisi comparativa dels diferents PII ens ha permès observar, en la seva concreció pràctica, diferents maneres d'entendre la regeneració urbana sobre la base d'un mateix marc legislatiu. Al nostre entendre, la Llei de barris ha representat una iniciativa legislativa notable perquè inaugura una política d'intervenció integral focalitzada en el territori que no s'havia desenvolupat prèviament a l'Estat espanyol malgrat l'existència d'iniciatives anàlogues a la Gran Bretanya, França, Itàlia i Dinamarca. La Llei també fomenta accions proactives destinades a reduir els riscos de l'exclusió socioespacial, és a dir, que no se cerca únicament pal·liar mancances, sinó generar oportunitats. I, finalment, implica una coresponsabilització del Govern autònom en la regeneració urbana mantenint el protagonisme dels governs municipals a partir de l'establiment d'uns criteris objectius de finançament de les accions a implementar. Tanmateix, som del parer que fóra desitjable una millora dels canals de participació i una orientació més integral que vinculi les actuacions urbanístiques i les actuacions socials en les polítiques de regeneració urbana, atès que, tal com s'evidencia en els casos en què s'han dut a terme programes integrals i participatius, aquests han enfortit els objectius de regeneració, han augmentat la cohesió social i han fomentat la coresponsabilització.

6. La millora de la participació en els projectes integrals de la Llei de barris

Marc Martí-Costa i Helena Cruz

Un cop exposades l'anàlisi comparativa i les principals conclusions de la recerca, en aquest apartat ens centrarem en aquells elements que pensem que han limitat els impactes de la participació en els casos d'estudi, però que les institucions públiques poden millorar. Descriurem nou aspectes que fan referència a tot el procés, des de l'enfocament de la mateixa Llei fins a la implementació dels diferents projectes integrals, i n'assenyalarem els aspectes crítics, les bones pràctiques detectades i algunes propostes de millora.

6.1. El coneixement de la realitat local

En els projectes integrals s'inclou un primer apartat de diagnosi a l'entorn dels problemes urbans i socioeconòmics que presenta l'àrea. Al mateix temps, s'utilitzen una sèrie d'indicadors d'avaluació per tal de mesurar les situacions de regressió urbanística, problemàtiques demogràfiques, dèficits socials, econòmics, mediambientals, etc. que permeten objectivar les mancances de l'àrea d'intervenció i dur a terme una classificació puntuada de les àrees amb la finalitat de facilitar l'atorgament dels fons a les àrees que ho necessiten més.

Tanmateix, per fer una bona planificació de la participació cal conèixer profundament la realitat local sobre la qual es vol actuar, i, en aquest sentit, detectem una sèrie de mancances en les diagnosi dels projectes. La primera és la manca de valoracions subjectives i dades de caràcter qualitatiu relacionades amb les idees, els valors i les percepcions dels habitants. Aquests elements ajudarien a fer un diagnòstic més acurat i a detectar les qüestions que preocupen més les persones afectades. També hi ha aspectes que difícilment es poden valorar d'algun altra manera, com els relacionats amb l'estigmatització del barri o les actituds discriminatòries cap a col·lectius determinats, fonts de potencials conflictes.

Segons el *Manual per a l'elaboració dels projectes d'intervenció integral en els barris i àrees urbanes d'atenció especial i per a l'elaboració de l'Informe d'Avaluació Final*, en el diagnòstic s'ha de fer referència explícita a l'associacionisme i la participació ciutadana i «és important mesurar la capacitat del veïnatge per impulsar i col·laborar en la regeneració del barri. En aquest sentit, la diagnosi ha de descriure el teixit associatiu existent al barri per impulsar processos de participació». Tot i això, quan existeix, en aquest apartat sovint simplement s'hi fa una llista de les associacions existents al barri i s'obvien les relacions que s'estableixen entre elles, com també la presència de grups informals o d'interessos no estructurats. Hem vist que els diferents tipus de capital social poden incidir considerablement en la participació, de manera que seria interessant tenir informació de la presència i l'articulació que presenten en l'escala local.

En les àrees d'intervenció que han disposat de plans de desenvolupament comunitari, aquest aspecte millora substancialment. En altres casos, l'elaboració de sociogrames contribueix a conèixer més detalladament les relacions associatives, malgrat que normalment s'han dut a terme en fases avançades dels PII, i no en la fase de diagnòsi.

6.2. La participació en el disseny

La presència de processos participatius específics durant el disseny dels PII ha estat gairebé nul·la als municipis estudiats (tret del cas de Barcelona), si bé és cert que en alguns casos s'han aprofitat processos participatius anteriors (com ara en els casos de Lleida o Tarragona). Encara que la demanda no sorgeixi “des de baix”, la inclusió des de l'inici dels diferents agents socials de l'àrea d'intervenció és la manera de poder discutir col·lectivament les mancances i les línies estratègiques que guiaran el desenvolupament del projecte, fet que enriqueix el diagnòstic i ajuda a l'apropiació i la coresponsabilització del PII per part dels diferents agents socials. En alguns casos hem explicat que han tingut lloc converses unilaterals entre l'equip redactor i diferents departaments de la mateixa Administració o entre l'equip redactor i determinades associacions. Les reunions i les converses bilaterals disminueixen la capacitat que el projecte pugui ser participat pels grups i les persones que tenen una posició menys privilegiada, alhora que dificulta que el conjunt d'actors presents en el territori pugui assumir com a pròpia la globalitat del projecte.

Malgrat la flexibilitat que pot arribar a tenir el projecte, la participació normalment queda relegada a modificacions puntuals de les actuacions concretes del PII. Aquest fet està notablement condicionat pel plantejament de la Llei de bar-

ris, que ofereix finançament als municipis si aquests presenten un “bon” projecte que s’adeqüi als paràmetres de la mateixa Llei. Aquest plantejament obstaculitza l’impuls de la participació en el disseny del projecte per dos motius. En primer lloc, perquè pot resultar políticament arriscat per al govern municipal dur a terme un procés participatiu per dissenyar un projecte que potser no aconsegueix el finançament. I, en segon lloc, perquè la mateixa Llei condiciona la tipologia d’accions que es poden finançar, circumstància que redueix el marge de maniobra per a processos participatius més oberts.

Tot i que l’absència de processos de participació específics per discutir el disseny del projecte també es pot explicar per les presses a l’hora de presentar els PII que la Generalitat ha de subvencionar i per la inexistència de precedents (els municipis estudiats són majoritàriament de la primera convocatòria), la realització de diagnòstics i propostes d’actuació participades esdevé una mancança important en els casos analitzats. En aquest sentit, hi ha un ampli ventall de metodologies en l’àmbit de la planificació comunitària –algunes molt consolidades però poc desenvolupades al nostre país i d’altres més experimentals– que es podrien assajar en la creació de projectes integrals més participats. Mètodes com els tallers de prospectiva, *Planning for Real* o els fòrums oberts (*open forums*), entre molts d’altres, són exemples d’obertura d’espais i processos de planificació comunitària des de l’inici que poden anar acompanyats d’un bon nombre d’accions, com ara concursos de projectes entre professionals o la població mateixa, exposicions fotogràfiques sobre els problemes del barri, enquestes realitzades entre veïns i veïnes i un llarg etcètera. Tots aquests processos requereixen temps i recursos per dur-los a terme correctament, però també promouen projectes més fidels a la percepció de les problemàtiques de la població resident i faciliten la participació en el desenvolupament posterior.

6.3. Els òrgans de seguiment i de participació

En relació amb la participació en òrgans estables durant la implementació del PII, la primera constatació és l’abast limitat del principal òrgan participatiu que estableix la Llei de barris: el comitè d’avaluació i seguiment. Tot i que hi acostumen a ser presents els principals agents socials de l’àrea d’intervenció –fet que implica el seu reconeixement com a tals–, el comitè té un caràcter informatiu, fonamentalment de rendició de comptes per part pels gestors del PII a la Generalitat, i els representants d’entitats i associacions hi assisteixen com a espectadors. A més, a la pràctica s’acostuma a reunir amb menys freqüència del que estableix la Llei. Malgrat que té un valor com a espai puntual d’informació sobre l’evolució del PII, el seu component deliberatiu és molt baix. A més de garantir

com a mínim la freqüència de les reunions establertes per la Llei, una bona pràctica seria apoderar els representants de les entitats, facilitant-los trobades prèvies amb els membres de les entitats i proporcionant-los tant les eines interpretatives com la informació de què disposa l'Ajuntament.

Conscients de la feblesa del comitè d'avaluació i seguiment com a òrgan de participació, alguns ajuntaments han habilitat nous espais de participació en l'estructura de gestió dels PII: el Consell Plenari del PII a Terrassa o la Plataforma Ripoll (malgrat que no es va arribar a constituir) en poden ser alguns exemples. Així doncs, davant les debilitats que presenta el comitè de seguiment entenem que és desitjable o bé el fet de potenciar-lo o bé l'existència d'òrgans més plurals i amb capacitat d'incidència per tal d'afavorir un seguiment més participat. En aquests òrgans de seguiment, a vegades també s'han detectat mancances relatives a la informació que hi ha a disposició dels participants, les formes de moderació o el recull dels acords.

A banda dels espais i els òrgans de participació de creació *ad hoc*, en els últims anys en molts ajuntaments s'han estès estructures de participació estables (consells territorials, consells consultius, etc.) o bé s'han engegat altres tipus de processos, com ara plans de desenvolupament comunitari. Entenem que per aconseguir una participació efectiva i de qualitat són necessàries una bona planificació i una bona coordinació entre les estructures, els organismes i els processos de participació que tenen incidència en l'àrea d'intervenció. En el cas de Lleida, per exemple, s'ha detectat una certa inflació d'espais de participació que no tenen ni una funció ni una coordinació adequades. Aquest fet acostuma a ser contraproductiu per la fragmentació, la superposició i la poca eficiència que comporta, alhora que pot arribar a esgotar o desincentivar la implicació de les persones més dinàmiques de la comunitat. El fet que existeixin àrees tècniques municipals dedicades a la promoció de la participació ha de ser un recurs per organitzar la participació en els PII de la manera més efectiva possible. En aquest sentit, un dels aspectes crítics observats és la producció continuada d'estructures de participació que responen a les lògiques funcionals de l'Administració més que a les capacitats, els interessos i les dinàmiques del teixit associatiu.

6.4. Els processos de participació en actuacions concretes

Pel que fa la participació en actuacions concretes, pensem que el cas de Terrassa representa una bona pràctica, ja que s'aplica el pla de participació d'una manera transversal a través de la constitució de grups de treball plurals en cadascun dels àmbits d'intervenció del PII. L'autonomia d'aquests grups fa que,

a banda de ser espais d'informació i consulta, hagin esdevingut a vegades espais de deliberació i decisió des dels quals fins i tot s'han proposat noves actuacions. També és el cas de la Taula d'Entitats del barri de l'Erm de Manlleu, que ha actuat com a coproductor dels programes de convivència, tot i que ha tingut una incidència menor en altres àmbits del PII. En gairebé tots els casos d'estudi s'han identificat processos de consulta en determinats projectes urbanístics, cosa que suposa un avenç significatiu en aquest àmbit. Podem afirmar que el discurs sobre les virtuts de fomentar la participació ciutadana en tot el projecte no és discutit gairebé mai, malgrat que s'apliqui de manera desigual en els diferents casos i que tingui una incidència efectiva baixa: els canvis substancials que s'han produït en els diferents PII no s'han donat com a resultat de la participació ciutadana.

Sigui la participació un element estratègic i transversal al llarg del procés del PII o no ho sigui, s'ha detectat que la introducció de mecanismes i processos de participació a l'hora de decidir determinades actuacions ja no és un fet aïllat. Molts governs locals disposen de serveis municipals dedicats a la participació i han dut a terme experiències en aquest àmbit. Tot i això, encara que en aquest estudi no s'ha fet una avaluació sistemàtica dels processos de participació, s'han detectat diverses mancances relatives a la qualitat d'aquests processos, entre les quals destaquen les següents:

- Manca d'informació prèvia al procés. Perquè la participació es desenvolupi correctament cal informació fiable en relació amb la qüestió sotmesa a participació. Per aconseguir aquest objectiu cal utilitzar els canals adequats per arribar a tots els potencials participants i cal, també, que la informació sigui clara, útil i plural, punts que desenvoluparem més endavant.
- Manca de temps i d'espai per a la deliberació i la proposta. Pensem que és necessari que els diferents processos vagin més enllà de la informació i aportin espais per a la deliberació, l'intercanvi d'idees i reflexions entre els participants. La qualitat democràtica d'un procés participatiu és més gran si es permet que els participants facin propostes a l'entorn de les actuacions sotmeses a participació i si aquestes no estan predefinides d'antuvi. Alhora, en els espais deliberatius es produeixen desigualtats deliberatives i comunicatives entre els participants, per la qual cosa convé emprar tècniques i mètodes específics que ajudin a superar aquestes desigualtats, com ara formació prèvia, una moderació específica, l'acompanyament amb material de suport, el treball en grups petits, etc.
- Manca de devolució dels resultats dels processos. Un procés participatiu de qualitat hauria de preveure la devolució dels resultats al final del procés, no solament perquè els participants puguin donar per acabat el procés i saber

quines vies han seguit després de les decisions acordades, sinó també com a primera pedra per a processos participatius específics futurs.

- Límits i objectius poc clars. Abans de començar qualsevol procés és necessari delimitar-ne els objectius i els límits a fi de no generar falses expectatives o debats estèrils. Així, un procés participatiu serà més eficient quan es produeixi a l'entorn de temàtiques sobre les quals la capacitat d'intervenció del govern local és molt gran. Quan s'aborden actuacions competencialment o pressupostàriament difícils d'assumir pels ajuntaments, cal la intervenció d'altres administracions supramunicipals i el compromís previ d'aquestes amb els resultats del procés resulta fonamental.

6.5. La informació, la comunicació i la transparència

A banda de l'existència o l'absència de processos i òrgans específics, una de les febleses importants per poder dur a terme processos de participació és la poca presència de canals d'informació i comunicació amb el veïnat. D'acord amb el que estableix el Decret 369/2004, de 7 de setembre, en relació amb els projectes finançats amb el Fons de foment del programa de barris i àrees urbanes d'atenció especial, l'Ajuntament ha d'adoptar mesures d'informació i difusió per tal que consti que tenen finançament de la Generalitat i, si s'escau, de la Unió Europea. Aquestes mesures es refereixen fonamentalment a la informació i els logotips que han d'incloure els diferents cartells d'obres. Malgrat que s'han detectat algunes bones pràctiques realitzades pels municipis –l'edició de revistes, la creació d'espais web o la localització d'oficines al mateix barri–, considerem que, en general, continua mancant transparència i hi ha dificultats notables per accedir a la informació del projecte i conèixer-ne l'evolució. Per exemple, en molts casos es fa difícil accedir al PII original o a les actes del comitè d'avaluació i seguiment. No considerem que la informació sigui participació, però sí que constitueix un element de transparència democràtica i un primer pas fonamental per a l'exercici de la participació, motiu pel qual desenvoluparem algunes idees bàsiques a l'entorn d'aquest tema.

En primer lloc, per tal de garantir una informació adequada sobre l'evolució del PII, es requereix que tota la informació que es produeix sigui accessible per al personal tècnic implicat en el projecte i que se sistematitzi d'una manera adequada. En aquest aspecte, la coordinació entre tècnics i l'existència d'un sistema de seguiment és un treball fonamental perquè això sigui possible, ja que normalment la informació es troba fragmentada. La superació de divisions administratives i competencials, la dispersió de la informació i les lògiques personalistes són els principals reptes que cal superar.

En segon lloc, és necessari que aquesta informació s'organitzi d'una manera clara i entenedora amb la finalitat que les persones que la consultin no hagin de ser necessàriament expertes —en urbanisme o en arquitectura, per exemple. Involucrar la comunitat en aquest procés pot facilitar la superació de les complexitats del llenguatge tecnicolegislatiu. Moltes vegades un únic document o format no és útil per a tothom, de manera que se n'han de buscar de diferents i amb llenguatges complementaris (mapes, simulacions, vídeos, fotografies, línies de temps, gràfics o pictogrames, talls de veu, traduccions a diferents idiomes, etc.). Aquests materials són de gran utilitat a l'hora de dur a terme processos participatius en el marc dels projectes integrals.

En tercer lloc, la població s'ha d'assabentar que aquesta informació existeix i hi ha de poder accedir fàcilment: això vol dir que no n'hi ha prou amb un únic canal (el butlletí municipal o la web, per exemple), atès que d'aquesta manera una part la població no se n'assabentarà. En aquest sentit, els mitjans de comunicació locals poden ser un instrument de difusió sobre els canals existents, però mai no podran ser l'única via d'informació a causa de les limitacions que l'àmbit periodístic comporta. Tot i això, involucrar-hi publicacions i ràdios comunitàries, quan existeixen, millora els canals de comunicació i al mateix temps fomenta la participació. Com més canals hi hagi a l'abast de la ciutadania (presencials, telemàtics, escrits, telefònics, radiofònics, etc.) més accessible serà la informació. Paral·lelament, la desinformació no es reparteix d'una manera homogènia entre la població, sinó que hi ha determinats perfils (els que tenen més estudis, els que fa més temps que viuen al barri, els que estan associats, etc.) que normalment acostumen a tenir i acumular més informació que d'altres; en conseqüència, és pertinent fer campanyes específiques per arribar a aquests col·lectius (per exemple, amb actuacions porta a porta).

Finalment, en la mesura que sigui possible aquests canals han de ser interactius, és a dir, que a banda de poder facilitar informació a la ciutadania també han de servir per rebre dubtes, queixes, suggeriments i propostes de la població.

6.6. La transversalitat

Aquest ha estat un dels aspectes al qual hem dedicat una atenció especial en aquest estudi. En relació amb la participació, els municipis que aconsegueixen un treball intern transversal i impliquen diverses àrees —tant políticament com tècnica— tenen més garanties de fluïdesa i eficiència, a la vegada que es redueixen les resistències a implementar els resultats dels processos participatius. Aquesta transversalitat és especialment rellevant quan el procés es lidera des de

l'àrea de participació i té implicacions substantives en altres àrees, o bé quan l'àmbit substantiu té un abast integral i requereix la implicació de diverses àrees.

Ja hem assenyalat que l'establiment d'organismes específics per a la implementació dels PII ha millorat aquesta qüestió, però continua sent un repte important per als municipis més petits i amb una tradició de treball sectorial més arrelada. Seria bo incorporar en la diagnosi dels PII no tan sols una anàlisi de la realitat urbana i socioeconòmica del territori, sinó també una anàlisi de l'estructura municipal i la descripció dels reptes i les dificultats que representa, per a la mateixa Administració, la implementació d'un PII. El treball transversal implica un canvi de la cultura administrativa, per la qual cosa és necessari aportar-hi recursos específics tenint en compte la situació de partida dels ajuntaments.

Tanmateix, en tots els casos d'estudi hi ha una divisió clara entre les actuacions urbanístiques i les actuacions socials. La participació ciutadana sembla l'única connexió que s'estableix entre ambdues línies. En tots els casos, en alguna o algunes de les actuacions urbanístiques s'han donat processos de participació (encara que de qualitat i d'intensitat diferents). És en aquest àmbit on creiem que encara falta un llarg camí d'innovació per tal d'avançar cap a la integralitat dels PII, especialment aprofundint la dimensió social dels projectes urbanístics i la dimensió espacial dels projectes socials, creant equips multidisciplinaris i coordinant temps i objectius d'ambdues línies cap a les orientacions estratègiques dels PII.

6.7. La inclusió de la diversitat

De l'anàlisi dels casos es desprenen mancances a l'hora de trobar fórmules innovadores per tal que la participació sigui més plural i inclusiva, especialment per a les persones que no estan associades, els infants i el jovent, la gent gran, el col·lectiu gitano i els col·lectius de persones nouvingudes. És paradigmàtica la manera com els col·lectius de nouvinguts es conceptualitzen com una part important del problema (es puntua favorablement per a l'atorgament de les subvencions un índex elevat de població estrangera), però en canvi no són gaire presents a l'hora de pensar i implementar les solucions. A fi d'incorporar els col·lectius exclosos o amb una presència dèbil en els processos de governança dels PII, és necessari que la participació i el desenvolupament comunitari esdevinguin un component estratègic transversal dels PII i es dotin de recursos suficients amb una reflexió i una planificació prèvies.

Sovint la incorporació d'aquests col·lectius és complicada a causa de la manca de temps, habilitats i recursos de les persones que els integren. Molts ajuntaments

ja fa temps que aporten eines específiques en aquest sentit (guies d'acollida, assessorament sociolaboral personalitzat, classes de català, etc.) amb l'objectiu de minorar aquest tipus de desigualtats inicials, però aquesta és una tasca amb resultats a llarg termini en l'àmbit de la participació. Ara bé, sovint les persones estan tan ocupades en la seva lluita per la supervivència diària que no els interessen els temes que s'ofereixen a debatre en els espais participatius, allunyats i difícils de compaginar amb la seva quotidianitat. Debatre qüestions pròximes i acostar els espais de deliberació als àmbits quotidians pot ser una estratègia adequada a sumar a les existents per incloure en el procés de producció de polítiques els col·lectius que actualment en romanen al marge. En aquest sentit, les polítiques de mediació i participació en les comunitats de veïns –com en els casos de Lleida, Tarragona i Santa Perpètua– són experiències interessants.

6.8. Del caràcter *top-down* a la coproducció dels PII

De tot el que hem dit fins ara es desprèn que la participació és un procés que a vegades acompanya els projectes d'intervenció integral, però que ni de bon tros n'és l'estructuradora, i sovint hi té un caràcter marginal. Pensem que això es deu a qüestions estructurals de la Llei de barris i també a qüestions més conjunturals de cada PII, com hem comentat anteriorment.

Pel que fa les primeres, ja s'ha destacat la poca importància que té la participació (elaboració d'una diagnosi participada, programes transversals de participació, etc.) a l'hora d'atorgar els projectes. En aquest sentit, malgrat que tenim constància que cada vegada és més habitual que els nous projectes s'elaborin amb diagnosi i propostes participades, el fet que s'hagi de dur a terme un procés participatiu sense saber si finalment s'obtindran els recursos limita el potencial d'aquests processos i pot desincentivar una participació àmplia i intensiva. Alhora, com que els PII tenen una vigència de quatre anys, els responsables polítics i/o tècnics sovint veuen el desenvolupament de la participació en aquests projectes com un obstacle, més que no pas com un element propici per executar les diferents accions o actuacions incloses en els projectes dins el calendari previst.

Si bé això es pot solucionar parcialment amb una bona planificació, els ritmes de l'Administració sovint no es corresponen amb els ritmes comunitaris (tant per la lentitud com per la rapidesa, segons el moment). Paral·lelament, els resultats de la participació i el treball comunitari acostumen a ser visibles a llarg termini, cosa que contrasta amb la immediatesa que sovint es busca amb els resultats de les diferents actuacions.

Finalment, cal assenyalar que el fet que el projecte estigui molt ben delimitat i molt ben estructurat des del començament *a priori* podria ser una limitació amb vista a incorporar les propostes generades d'una manera participativa al llarg del procés. És a dir, més enllà del fet que hi hagi participació en la fase del disseny prèvia a l'obtenció del finançament o no n'hi hagi –de fet, hem vist que en general no n'hi ha–, un altre dels problemes estructurals de la Llei és que els projectes que s'han de presentar per obtenir finançament són molt detallats i, per tant, limiten en bona part les possibilitats dels processos participatius un cop aconseguir el finançament –que és quan els preveu la Llei i és el que la majoria de municipis estan fent. En aquest context, els processos participatius tenen molt poc marge per incidir en la naturalesa de les polítiques de regeneració plantejades i, tot i que poden modificar alguns aspectes concrets de les actuacions previstes (i fins i tot incorporar-hi noves accions), difícilment repercutiran en la dimensió més conceptual de les polítiques impulsades, atès que l'enfocament de la intervenció ha estat decidit amb anterioritat al procés participatiu.

D'aquestes consideracions es desprèn que l'elaboració d'una diagnosi i unes propostes participades ajudarien a contrarestar el fort caràcter tecnocràtic i *top-down* respecte a la societat civil que avui tenen la majoria dels projectes integrals i s'acostarien a la pràctica de coproducció dels projectes amb els diferents actors del barri. Tanmateix, per a un veritable canvi de perspectiva caldria canviar el sistema de selecció de les àrees i donar un espai molt més ampli a l'elaboració participada dels projectes. Per exemple, fent una primera “acceptació condicionada” de les àrees que compleixin determinades condicions socials i urbanístiques i dotant-les dels recursos i els calendaris necessaris perquè poguessin elaborar un projecte participat (tant internament a l'Ajuntament com en relació amb la ciutadania), que finalment aprovi la comissió gestora del Fons. Una altra manera de treballar seria la dels *partnerships* dels barris desafavorits anglesos, que tenen un pressupost global que es va gastant segons els projectes que s'acorden en el grup impulsor (format majoritàriament per membres de la comunitat), sempre que s'inclouin en les línies de treball pactades prèviament amb la part finançadora.

6.9. La participació com una qüestió política i no merament tècnica

En aquest projecte hem contestat una vegada més el fet que la participació ciutadana no és una qüestió merament tècnica sinó fonamentalment política, i que existeixen fortes interrelacions entre la democràcia participativa i la democràcia representativa. Així doncs, els canvis de govern poden afectar de manera substancial els PII en diferents àmbits, també el de la participació, fet que implica, per exemple, deixar de banda estructures participatives i processos inclosos en

el PII original, com sembla succeir de moment en el cas de Lleida. Això indica també la dependència institucional d'aquests processos de participació. En aquest sentit, seria aconsellable assegurar un compromís previ respecte al sistema de participació plantejat en els PII i amb totes les forces polítiques, incloses les de l'oposició, per garantir-ne la continuïtat i no haver de començar de nou quan hi ha un canvi de govern municipal.

Síntesi d'elements crítics, bones pràctiques i possibles propostes de millora de la participació en els PII

Aspecte crític detectat	Bones pràctiques detectades	Possibles propostes de millora
Coneixement de la realitat local		
Desconeixement de les xarxes associatives i relacionals.	Realització de sociogrames.	Anàlisi més profunda de les relacions entre grups, la presència de grups informals o altres formes comunitàries. Realització de sociogrames en les diferents fases del procés.
Manca d'incorporació de valors i percepcions subjectives.	Utilització de diagnòstics comunitaris.	Incorporació d'enquestes, mapes simbòlics, etc. Participació en el disseny.
Participació en el disseny		
Diagnòstic i propostes estratègiques no participades.	Aprofitament de diagnòstics anteriors. Realització de tallers previs (sobretot en convocatòries més recents).	Realització de processos específics (tallers, fòrums oberts, Planning for Real, etc.). Formació específica per a la capacitat d'actors comunitaris.

Aspecte crític detectat	Bones pràctiques detectades	Possibles propostes de millora
-------------------------	-----------------------------	--------------------------------

Informació, comunicació i transparència		
Falta de transparència, informació i comunicació amb els veïns i les veïnes.	Campanyes d'informació. Pàgina web. Oficines al mateix barri. Elaboració de guies específiques.	Recursos específics per millorar l'accés a la informació i la comunicació amb pàgines web pròpies del PII, fent accessible tota la informació generada pel procés. Inclusió de memòries i actes dels comitès de seguiment a la pàgina web del DPTOP. Butlletins, revistes específiques, etc. Implementació de sistemes de seguiment i avaluació continuada.

Transversalitat		
Falta de transversalitat interna.	Reunions de seguiment i coordinació. Equips multidisciplinaris. Creació d'organismes específics.	Incorporació en el PII d'un diagnòstic de l'estructura de l'Ajuntament i les necessitats per dur a terme un projecte integral. Facilitació de recursos als ajuntaments que ho necessitin per contractar una persona dedicada a aquest tema.
Manca d'integralitat entre polítiques socials i urbanístiques.	Polítiques en les comunitats de veïns. Diagnòstic dels usos dels espais públics.	Espacialització de les polítiques socials i comunitarització de les polítiques urbanístiques.

Aspecte crític detectat	Bones pràctiques detectades	Possibles propostes de millora
-------------------------	-----------------------------	--------------------------------

Incorporació de la diversitat		
Dificultats per incorporar la diversitat de la població al procés de participació.	Combinació d'espais oberts (d'informació i de socialització del PII) amb espais més restringits (de deliberació i proposta). Combinació de la participació individual i d'entitats en les estructures de participació. Polítiques per millorar les habilitats i els recursos de les persones més vulnerables (lingüístiques, accés als recursos existents, etc.). Promoció de l'associacionisme en grups no associats. Experiències de participació i mediació en les comunitats de veïns i veïnes. Incorporació dels infants i el jovent. Mediació amb la comunitat gitana.	Intercanvis d'experiències, millorar la sistematització de les fitxes d'experiències de la pàgina web Barris amb projectes. Apropament de la participació als espais de relació existents. Foment de les xarxes de relació intracomunitària i intercomunitària. Dotació de recursos per a accions específiques amb infants, jovent, dones, gent gran, etc.

Òrgans de seguiment i estructures participatives		
Poques sinergies amb els plans de desenvolupament comunitari de la FAVIC.	Utilització de la revista dels plans de desenvolupament comunitari com a eina de difusió de la Llei de barris.	Establiment d'acords específics amb la FAVIC.
Multiplicitat d'estructures participatives sense interrelació.	Coordinació amb els plans educatius d'entorn. La participació com a component estratègic.	Intervenció de l'àrea de participació de l'Ajuntament, si existeix, des del primer moment. Planificació i racionalització de la planificació. Orientació de la participació segons les necessitats del veïnat i no segons les estructures existents de l'Administració. Avaluació <i>ex ante</i> de la coherència de la gestió participativa.

Aspecte crític detectat	Bones pràctiques detectades	Possibles propostes de millora
-------------------------	-----------------------------	--------------------------------

Òrgans de seguiment i estructures participatives (cont.)

Poc espai de deliberació en el comitè d'avaluació i seguiment, poca incidència de la comunitat.	Creació de noves estructures deliberatives i propositives vinculades al comitè.	Preparació prèvia de les reunions amb els membres de les entitats.
---	---	--

Processos específics de participació

Poca qualitat dels processos participatius.	Assessorament extern. Implicació del servei municipal de participació.	Avaluació continuada i participada dels processos. Establiment de protocols de qualitat. Facilitació de l'assessorament (diputacions, Generalitat, etc.) quan no hi ha servei de participació municipal.
---	--	--

Enfocament sobre el procés d'elaboració dels PII

Poca rellevància de la participació en els criteris de fer la selecció dels PII.	Inclusió de diagnòstics participades en els PII presentats.	Concessió d'importància a les puntuacions d'atorgament del Fons a la participació en el disseny dels PII i a la planificació de la participació.
Fort caràcter <i>top-down</i> .	Conversió de la participació en un component transversal. Espais de participació amb capacitat de proposta.	Cap a una visió de "coproducció" dels projectes entre Administració i societat civil. Possibilitat de finançar projectes sorgits de la comunitat durant la implementació.

Font: elaboració pròpia.

7. Bibliografia

- Agyeman, J. (2005). *Sustainable communities and the challenge of environmental justice*. NY University Press. Londres.
- Altman, I. i Wandersman, A. (1987). *Neighborhood and community environments*, vol. 9, col·lecció *Human behaviour and environment*. Plenum Press. Nova York.
- Andersen, H. T. (2001). «The new urban politics of Europe: The area-based approach to regeneration policy», a Andersen, H. T. i Van Kempen, R. (eds.), *Governing European cities*. Ashgate. Hampshire.
- Andersen, H. T. i Van Kempen, R. (2003). *Governing European cities*. Ashgate. Hampshire.
- Andersson, H. T. (2001). «Spaces of socialization and social network competition: A study of neighbourhood effects in Stockholm, Sweden», a Andersen, H. T. i Van Kempen, R. (eds.), *Governing European cities: Social fragmentation and urban governance*. Ashgate: Aldershot, pàg. 149-188.
- Arias, F. (2000). *La desigualdad urbana en España*. Ministeri de Foment. Madrid.
- Atkinson, R. i Kintera, K. (2001). «Disentangling area effects: Evidence from deprived and non-deprived neighbourhoods», a *Urban Studies*, núm. 38, 2277-2298.
- Atkinson, R. i Bridge, G. (2005). *Gentrification in a global context: A new urban colonialism*. Routledge: Londres.
- Belet, C. i Vilagrasa, J. (2001). «Diferenciació socioespacial de la ciutat de Lleida», a *Revista Catalana de Sociologia*, núm. 14, pàg. 13-42.
- Blanco, I. (2006). «Governanza urbana y políticas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona», a *Tecnología para la organización pública*.
- Blanco, I. i Gomà, R. (2003). «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad», a *Gestión y políticas públicas*, XII, núm. 1, pàg. 5-42.
- Blanco, I. i Gomà, R. (2006). «Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma», a *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, pàg.

- 11-27. <http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/eus/politika.org.es_n2_blanco-goma.pdf>
- Blanco, I. i Gomà, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. Ariel. Barcelona.
- Blanco, I. i Subirats, J. (2008). «Social exclusion, area effects and metropolitan governance: a comparative analysis of five large Spanish cities», a *Urban Research & Practice*, núm. 1(2), pàg. 130-148.
- Borja, J. (2006). «La innovación política y los derechos ciudadanos», a Alguacil, J. *op. cit.*, pàg. 49-72.
- Borja, J. i Castells, M. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la Era de la Información*. Taurus. Madrid.
- Börtzel, T. (1998). «Organising Babylon: On the different conceptions of policy networks», a *Public Administration*, vol. 76, pàg. 253-273.
- Börtzel, T. A. «¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la Gobernación Europea», a *Redes* <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/PNBibliography.htm>>
- Brugué, Q. i Gomà, R. (coords.) (1998). *Gobierno local y políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- Bruquetas, M.; Moreno, Fco. J. i Walliser, A. (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Documento de Trabajo, núm. 67, col·lecció *Laboratorio de Alternativas*. Fundación Alternativas. Madrid.
- Buck, N. (2001). «Identifying neighbourhood effects on social exclusion», a *Urban Studies*, núm. 38, pàg. 2251-2275.
- Burton, P. (2003). «Community involvement in neighbourhood regeneration: Stairway to heaven or road to nowhere?», a *CNR Paper*, núm. 13.
- Carpenter, J. (2006). «Addressing Europe's urban challenges: Lessons from the EU Urban Community Initiative», a *Urban Studies*, núm. 43:12, pàg. 2145-2162.
- Christensen, K. (1999). *Cities and complexity. Making intergovernmental decisions*. Sage. Londres.
- Cochrane, A. (2007). *Understanding urban policy: A critical approach*. Blackwell. Oxford.
- Comissió Europea (1997). *Community involvement in urban regeneration: Added value and changing values*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Union.
- Couch, C. (1990). *Urban renewal. Theory and practice*. Macmillan. Basingstoke.
- Couch, C., Fraser, C. i Percy, S. (eds.) (2003). *Urban regeneration in Europe*. Blackwell. Londres.
- Coulumb, R. (2003). «Modelos de gestión de los centros históricos de América Latina y el Caribe. En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática».

- tica y la sostenibilidad», a Carrion, F. (ed.), *Urbanismo en América Latina*. Junta de Andalucía- FLACSO. Quito. Ecuador.
- Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desplega la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial. Generalitat de Catalunya, 2004.
- De Fillippis, J. (2001). «The myth of social capital in community development», a *Housing policy debate*, núm. 12 (4), pàg. 781-806.
- Diputació de Barcelona (2008). *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona: Barcelona.
- Donnison, D. (1993). «Agenda for the future», a McConnell, C. (ed.) *Trickle down or bubble up?* Community Development Foundation: Londres.
- Driver, S. i Martell, L. (1997). «New labour, work and the family», a *Social Policy and Administration*, núm. 36, pàg. 46-61.
- DTPOP (2007). «Barris amb projectes: el barri de l'Erm». Fundació CIREM. Document de treball intern de la xarxa Barris amb projectes, impulsada pel DPTOP.
- DTPOP (2007). «Barris amb projectes: la Mariola de Lleida». Fundació CIREM. Document de treball intern de la xarxa Barris amb Projectes, impulsada pel DPTOP.
- Engels, F. (1993). *The condition of the working class in England in 1844*. Oxford University Press. Oxford.
- Eusko Jaurlaritza (2002) «Programa Izartu (Programa integral de rehabilitación urbana). Informe de seguimiento año 2001». Dirección General de Economía y Planificación. Es pot consultar a: <http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r5119375/es/contenidos/informacion/informes_seguimiento_izartu/es_informes/adjuntos/IS2001.pdf>
- Eusko Jaurlaritza (2006) «Programa Izartu (Programa integral de rehabilitación urbana). Informe de seguimiento año 2006». Dirección General de Economía y Planificación. Es pot consultar a: <http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r5119375/es/contenidos/informacion/informes_seguimiento_izartu/es_informes/adjuntos/IS2005.pdf>
- Fainstein, S. (2000). «New directions in urban planning», a *Urban Affairs Review*, núm. 35 (4), pàg. 451-478.
- Fainstein, S. S., Gordon, I. i Harloe, M. (eds.) (1992). *Divided cities. New York and London in the contemporary world*. Blackwell: Oxford.
- Fleury, S., Subirats, J. i Blanco, I. (eds.) (2009). *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona. CIDOB.
- Foley, P. i Martin, S. (2000). «A new deal for community? Public participation in regeneration and local service delivery», a *Policy and Politics*, núm. 28, pàg. 479-491.
- Font, J. (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel. Barcelona.

- Geddes, M. i Benington, J. (eds.) (2002). *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Routledge. Londres.
- Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. The Policy Press. Cambridge.
- Gilchrist, A. (2004). *The well-connected community. A networking approach to community development*. The Policy Press. Bristol.
- Giró, A. (1998). *Desigualtats socials als barris de Lleida. Segregació urbana i educació*. Pagès Ed.. Lleida.
- Goñi, B. (2008). «Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la región metropolitana de Barcelona», a *Script Nova*, vol. XII, núm. 272.
- Goss, S. (2000). *Making local governance work*. Palgrave. Londres.
- Gutiérrez, A. (2008). «El mètode Urban i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària», a Diputació de Barcelona, *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona: Barcelona, pàg. 303-325.
- Hamnett, C. (1991). «The blind men and the elephant: the explanation of gentrification», a *Transactions of the Institute of British Geographers*, núm. 16, pàg. 173-189.
- Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell. Oxford.
- Hastings, A. (2003). «Strategic, multilevel neighbourhood regeneration: An outward-looking approach at last?», a Imrie, R. i Raco, M. (ed.), *Urban Renaissance? New labour, community and urban policy*. The Policy Press. Bristol.
- Hausner, V. (1993). «The future of urban development», a *Royal Society of Arts Journal*, núm. 141 (5441), pàg. 523-533.
- Henning, C. i Lieberg, M. (1996). «Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective», a *SHPR*, núm. 13, pàg. 3-26.
- Hill, D. (2000). *Urban policy and politics in Britain*. Macmillan. Londres.
- Hirst, P. (2000). «Democracy and governance», a Pierre, J., *Debating governance*. OUP. Oxford.
- Ibarra, P., Gomà, R. i Martí, S. (2002). *La democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Icària. Barcelona.
- Imrie, R. i Raco, M. (2003). *Urban Renaissance? New labour, community and urban policy*. The Policy Press. Bristol.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. Sage. Londres.
- Jones, P. i Evans, J. (2008). *Urban regeneration in the UK*. Sage: Londres.
- Kearns, A. (2003). «Social capital, regeneration and urban policy», a Imrie, A. i Raco, M. (ed.), *Urban Renaissance? New labour, community and urban policy*. The Policy Press. Bristol.
- Kearns, A. (2004). «Social capital, regeneration & urban policy», a *CNR Paper*, núm. 15.

- Kearns, A. i Forrest, R. (2001). «Social cohesion, social capital and neighbourhood», a *Urban Studies*, núm. 38, pàg. 2125-2143.
- Keestelot, C. (2003). «Urban socio-spatial configurations and the future of European cities». Document presentat a l'Eurex On-line Seminar, 20 de febrer de 2003. www.shakti.uniurb.it/eurex.
- Kickert, W., Klijn, E. i Koppenjan, J. (eds.) (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage. Londres.
- Le Galès, P. (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford University Press. Oxford.
- Lees, L. (2008). «Gentrification and social mixing: Towards an inclusive urban Renaissance?», a *Urban Studies*, núm. 45, pàg. 2449-2470.
- Lees, L.; Slater, T; Wyly, E. (2008). *Gentrification*. Routledge. Nova York.
- Lichfield, D. (1992). *Urban regeneration for the 1990s*. LPAC. Londres.
- Lidia Garcia-Ferrando, L. (2008). «Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de barris de Catalunya (2004)», a *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/programa.htm>>
- Lipset, S. (1995). *The encyclopedia of democracy*. Congressional Quarterly Books. Londres.
- Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial. Generalitat de Catalunya.
- Lovering, J. (1995). «Creating discourses rather than jobs: The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers», a P. Haley, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham i A. Madanipour (eds.), *Managing cities: the new urban context*. Wiley. Londres.
- Lowndes, V. i Sullivan, H. (2008). «How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance», a *Public Administration*, vol. 86, núm. 1, pàg. 1-22.
- Lowndes, V., Pratchett, L. i Stoker, G. (2006). «Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR Framework», a *Social Policy and Society*, núm. 5:2, pàg. 281-291.
- Lupton, R. (2003). «“Neighbourhood Effects”: Can we measure them and does it matter?», a *CASE Paper*, núm. 73. <<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper73.pdf>>
- Madanipour, A., Cars, G. i Allen, J. (eds.) (1998). *Social exclusion in European cities*. Jessica Kingsley. Londres.
- Marchioni, M. (1969). *Comunidad y desarrollo*. Nova Terra. Barcelona.
- Marcuse, P. i Van Kempen, R. (eds.) (2000). *Globalizing cities: A new spatial order?* Blackwell. Oxford.
- Martí, J., Pascual, J. i Rebollo, O. (2005). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. IEPALA Editorial / CIMAS. Madrid.

- Mayer, M. (2000). «Social movements in European cities: Transitions from the 1970s and the 1990s», a Bagnasco, A. i Le Galés, P. (ed.), *Cities in contemporary Europe*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Mayntz, R. (1999). «La Teoria della Governance: sfide e prospettive», a *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, abril 1999, pàg. 3-19.
- Muñoz, F. (2006). «Fer ciutat, construir territori: la Llei de barris», a *Activitat Parlamentària*, núm. 8, pàg. 59-75. Generalitat de Catalunya: Barcelona.
- Murray, C. (1990). *The emerging British underclass*. Institute of Economic Affairs: Londres.
- Musterd, S. (2008). «Residents' views on social mix: Social mix, social networks and stigmatisation in post-war housing estates in Europe», a *Urban Studies*, núm. 45, pàg. 897-915.
- Musterd, S. i Ostendorf, W. (eds.) (1998). *Urban segregation and the welfare state*. Routledge. Londres.
- Musterd, S., Murie, A. i Kesteloot, C. (eds.) (2006). *Neighbourhoods of poverty: Urban social exclusion and integration in Europe*. Palgrave. Londres.
- Navarro, S. (2004). *Redes sociales y construcción comunitaria*. Editorial CCS. Madrid.
- Nel-lo, O. (2008). «Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de barrios de Cataluña», a Diputació de Barcelona, *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Nel-lo, O. (2007). «Seventy districts. Ten lessons (Learning by doing the Urban Districts Regeneration Programme)». [Ponència presentada en el marc de la UE].
- Oatley, N. (2002). «The community finance and learning initiative», a *Local Economy*, núm. 17, pàg. 163-169.
- OCDE (1998). *Integrating distressed urban areas*. OCDE: París.
- Pacione, M. (1997). *Britain's cities: geographies of division in urban Britain*. Longman: Harlow.
- Papadopoulos, Y. i Warin, P. (2007). «Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?», a *European Journal of Political Research*, núm. 46, pàg. 445-472.
- Parés, B. (2007). «Rehabilitació d'habitatges en els plans de barris. El barri de l'Erm: accions en habitatge». Ponència presentada en el marc de les Jornades Tècniques en Matèria d'Habitatge i Plans de Barris.
- Parkinson, M. (1998). *Combating social exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*. The Policy Press. Bristol.
- Pierre, J. (1999). «Models of urban governance», a *Urban Affairs Review*, núm. 34 (3), pàg. 372-396.

- Pindado, F. (2002). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- Raco, M. (2005). «Sustainable development, rolled-out neo-liberalism and sustainable communities», a *Antipode*, núm. 37, pàg. 324-346.
- Raco, M. (2007). *Building sustainable communities. Spatial policy and labour mobility in post-war Britain*. The Policy Press. Bristol.
- Rebollo, O. i Pindado, F. (1999). *Desarrollo local y comunitario: una propuesta estratègica para Barcelona*. [Document inèdit].
- Regenera (2007). *Urban regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Final report*, a: <http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/FinalReports/REGEN ERA_Final_Report.pdf>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Open University Press. Londres.
- Roberts, P. i Sykes, H. (2006). *Urban regeneration*. Sage. Londres.
- Robson, B., Parkinson, M., Boddy, M. i McLennan, D. (2000). *The state of the English cities*. DETR. Londres.
- Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princenton University Press: Princeton.
- Sassen, S. (2006). *Cities in a world economy*. Pine Forge Press. Nova York.
- Serra, A. (2003). «La dimensió social dels barris amb dificultats», a Sodupe, M. (ed.). *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de la Mina*. Aula Barcelona: Barcelona.
- Serra, A. (2004). *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Skidmore, P., Nound, K. i Lownsbrough, H. (2006). *Community participation. Who benefits?* Joseph Rowntree Foundation. York.
- Smith, N. (2008). «La generalització de l'ennobliment: de l'anomalia local a la "regeneració urbana" com a estratègia global urbana», a Diputació de Barcelona, *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona. Barcelona, pàg. 31-48.
- Smith, I., Lepine E. i Taylor, M. (eds.) (2007). *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. The Policy Press. Bristol.
- Sorensen, E. i Torfing, J. (2005). «The democratic anchorage of governance networks», a *Scandinavian Political Studies*, núm. 28 (3), pàg. 195-218.
- Stoker, G. (1996). «Governance as theory: Five propositions», a *International Social Sciences Journal*, núm. 155, pàg. 17-28.
- Subirats, J. (dir.) (2005). *Riesgos de exclusión social en las comunidades autónomas. Documentos de trabajo*, núm. 5, Fundación BBVA, a <http://w3.grupobbva.com/TLFB/tlfb/TLFBindex_pub.jsp>

- Subirats, J. i altres (coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Subirats, L. i Gomà, R. (2003). «Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social». Plataforma de ONG de Acción Social: Madrid.
- Taylor, M. (2003). *Public policy in the community*. MacMillan. Nova York.
- Turok, I. i Edge, N. (1999). *The jobs gap in Britain's cities*. The Policy Press. Bristol.
- URBACT (2007). *The URBACT Programme. Towards a new listening culture? The involvement of inhabitants in urban management*, a: <http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/FinalReports/GTTT_Participation.pdf>
- Villasante, T. R., Montañés, M. i Martí, J. (coord.) (2000). *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1*. El Viejo Topo. Madrid.
- Villasante, T. R., Montañés M. i Martí, J. (coord.) (2001). *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2*. El Viejo Topo. Madrid.
- Villasante, T. R. (1995). *Democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. HOAC. Madrid.
- Vranken et al. (2002). *Social inclusion, urban governance and sustainability. Towards a conceptual framework*. Garand. Anvers.
- Wacquant, L. (2005). *Pàries urbans*. Edicions de 1984. Barcelona.
- Walliser, A. (2001). *Evolución de la participación ciudadana y el gobierno local en Madrid y Barcelona entre 1979 y 1999*. [Tesi doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Walliser, A. (2003). *Ciudad y participación*. Instituto Juan March. Madrid.
- Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass and public policy*. The University of Chicago Press. Chicago.

7.1. Documentació utilitzada

Nucli històric d'Olot

- Projecte d'intervenció integral del nucli històric d'Olot. Ajuntament d'Olot. 2004.
- Presentació «La transversalitat en la implementació del Projecte d'intervenció integral de la Llei de barris: el cas del Nucli històric d'Olot». Jornades sobre la Transversalitat. Palamós. 2008.
- Modificació del Camp 6 i del Camp 7. Projecte d'intervenció integral del Nucli històric d'Olot. Ajuntament d'Olot. 2008.
- Mapa social del Nucli antic d'Olot. Serveis, entitats i espais públics. Ajuntament d'Olot. 2008.

Can Folguera de Santa Perpètua de Mogoda

- Actes de les reunions de la comissió de seguiment (fins al maig de 2008).
- Dades econòmiques per camp i actuació fins a l'octubre 2007 i juny de 2008. Dades per acció en actuacions urbanístiques.
- Diagnosi del Pla de participació a Can Folguera. 2006.
- Document resum sobre el Pla de barris de Can Folguera. 2007.
- Documentació de la memòria del PII de Can Folguera; descripció de la situació, delimitació urbana i característiques, mapes, memòria del projecte. 2005.
- *Info Can Folguera*, 2a edició, butlletí de l'Ajuntament. Versió inicial. 2008.
- Informe de desenvolupament del projecte pel Comitè d'Avaluació i Seguint. 2006, 2007 i 2008.
- Informe provisional del Pla comunitari Can Folguera. 2002.
- Informe taller reurbanització Can Folguera. Informe de sessió «La millora de la plaça Can Folguera i els seus voltants». 2006.
- Memòria de la sol·licitud de Treball als barris 2007-2008.
- Organigrama de l'Ajuntament. 2008.
- Proposta d'organització. Taules i comissions tècniques del Projecte Can Folguera. 2008.
- Quadre accions-tècnic responsable del PII. 2008.
- Resultat del procés participatiu en els nous projectes de l'espai central de Sta. Perpètua.
- Informació sobre història, organigrama i grups polítics al municipi, <<http://www.staperpetua.cat>>, consultat l'octubre de 2008.
- Informació sobre l'AV Can Folguera, <<http://avcanfolguera.blogspot.com/2008/09/associaci-de-veins-de-can-folguera-y-su.html>>, consultat l'octubre de 2008.
- Informació sobre l'AV Can Folguera i el Pla de barris de Can Folguera, <<http://www.demogoda.cat/html/Noticies/CanFolguera.html>>, consultat l'octubre de 2008.
- Informació sobre la construcció del nou CAP, <<http://www.3cat24.cat/noticia/247230/vallesoccidental/Les-obres-del-segon-CAP-de-Santa-Perpetua-de-Mogoda-comencaran-a-lestiu-amb-dos-anys-de-retard>>, consultat l'octubre de 2008.
- Web Santa Perpètua Solidària, <<http://www.spsolidaria.pangea.org/>>, consultat l'octubre de 2008.
- Web AMPA Bernat de Mogoda, <<http://www.ampabernat.es/>>, consultat l'octubre de 2008.

Campclar de Tarragona

- Projecte integral de Campclar. Ajuntament de Tarragona. 2005.
- Presentació amb les actuacions de l'Àrea econòmica i medi ambient del PII.
- Mapa ecològic de Campclar (Programa 6.1 del PII).

Santa Caterina i Sant Pere

- Actes de la comissió de seguiment dels processos participatius.
- Actes del Comitè d'Avaluació i Seguiment.
- Ajuntament de Barcelona (2004). *Pla d'actuació de Districte de Ciutat Vella*.
- Ajuntament de Barcelona (2005). *Projecte d'intervenció integral als barris de Santa Caterina i Sant Pere, sector Casc Antic de la Ciutat Vella de Barcelona* (text refós). Barcelona, febrer de 2005. Pere Serra i Associats, SL.
- Ajuntament de Barcelona (2007). *Memòria del Districte de Ciutat Vella 2003-2007*.
- Carmona, Moisés (2006). *Document de síntesi de les propostes recollides en el procés participatiu del Casc Antic*.
- Cooperativa ETCS (2006). *Informe final del procés participatiu de definició de l'espai de formació, acollida i participació del Casc Antic*. Octubre de 2006.
- Foment de Ciutat Vella (s.d.). *Programa de Millora de Barris Santa Caterina-Sant Pere*. Barcelona.
- Generalitat de Catalunya (s.d.). *Fitxa d'estudi de cas Santa Caterina-Sant Pere*. Barris amb projectes.
- Pla integral Casc Antic (2007). *Diagnòstic socioeconòmic i ambiental del Casc Antic*.
- Memòries del Comitè d'Avaluació i Seguiment del PII de Santa Caterina i Sant Pere.
- Sánchez, Jorge (2005). «El Forat participativo y participado». Article aparegut al diari *Masala*. Novembre de 2005.
- UTE (2004). *Barcelona marca registrada: un model per desarmar*. Editorial Virus: Barcelona.

Ripoll

- Projecte d'intervenció integral del Barri Vell de Ripoll aprovat pel DPTOP.
- Actes del Comitè d'Avaluació i Seguiment del Pla del Barri Vell de Ripoll.
- Portal web de l'Ajuntament de Ripoll: www.ddgi.cat/ripoll.
- Tríptics i programes informatius sobre el PII.

Terrassa

- Projecte d'intervenció integral del Districte II de Terrassa.
- Portal web de l'Ajuntament de Terrassa: www.terrassa.cat.
- Actes del Consell Plenari del PII (www.terrassa.cat/pladebarris)
- Actes dels diferents grups de treball dels programes d'actuació del Projecte integral (www.terrassa.cat/pladebarris).
- Tríptics i programes informatius sobre el PII.

Manlleu

- Mapa social del barri de l'Erm. Document de treball. Iniciatives i Dinàmiques Comunitàries. INDIC. 2007.
- Memòria Activitats del Pla de participació ciutadana a la DGPC del Projecte d'intervenció integral del barri de l'Erm. Institut Desenvolupament de l'Erm. Ajuntament de Manlleu. Desembre de 2007.
- Memòria Actuacions al DPTOP del Projecte d'intervenció integral del barri de l'Erm. Institut Desenvolupament de l'Erm. Ajuntament de Manlleu. Desembre de 2007.
- Pla de convivència. Projecte d'intervenció integral del barri de l'Erm, Manlleu. Ajuntament de Manlleu. 2006.
- Projecte d'intervenció integral del barri de l'Erm, Manlleu. Institut Desenvolupament de l'Erm. Ajuntament de Manlleu. 2004.
- Projecte per a una política local de participació ciutadana de Manlleu. Projecte d'intervenció integral barri de l'Erm. Ajuntament de Manlleu. 2006.

Lleida

- Projecte d'intervenció integral del barri de la Mariola. La Paeria. Ajuntament de Lleida. 2004.
- Memòria Serveis Socials zona II. Àmbit de Benestar i Cohesió social. La Paeria. Ajuntament de Lleida. 2007.
- Memòria Actuacions Pla de millora de la Mariola. Empresa Municipal d'Urbanisme. La Paeria. Ajuntament de Lleida. 2007.
- Giró, A. (1998). *Desigualtats socials als barris de Lleida. Segregació urbana i educació*. Pagès: Lleida.
- Diagnòstic comunitari previ al Pla de desenvolupament comunitari als blocs de Joan Carles.
- AV blocs de Joan Carles. FAVIC. 2004.



ISBN 978-84-393-8109-9



9 788439 381099

Diferents barris de les nostres ciutats són testimonis de la concentració territorial de les desigualtats i l'exclusió social. Ara bé, encara que d'una banda la degradació del barri pot contribuir a accentuar situacions d'exclusió, de l'altra també pot ser un espai d'oportunitats per millorar la situació de les persones i els grups que hi viuen.

A Catalunya, l'interès per donar resposta a les problemàtiques multidimensionals dels territoris més desafavorits s'ha materialitzat amb la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

Aquest llibre, a partir de l'anàlisi de vuit programes de regeneració urbana vinculats a la Llei de barris, avalua l'impacte de les diferents formes i graus de participació ciutadana sobre els continguts dels programes. Així mateix, du a terme propostes de millora de les formes de governança urbana per avançar cap a processos de regeneració urbana més integrals i amb un grau més elevat de legitimitat i funcionalitat des d'un punt de vista social i comunitari.