



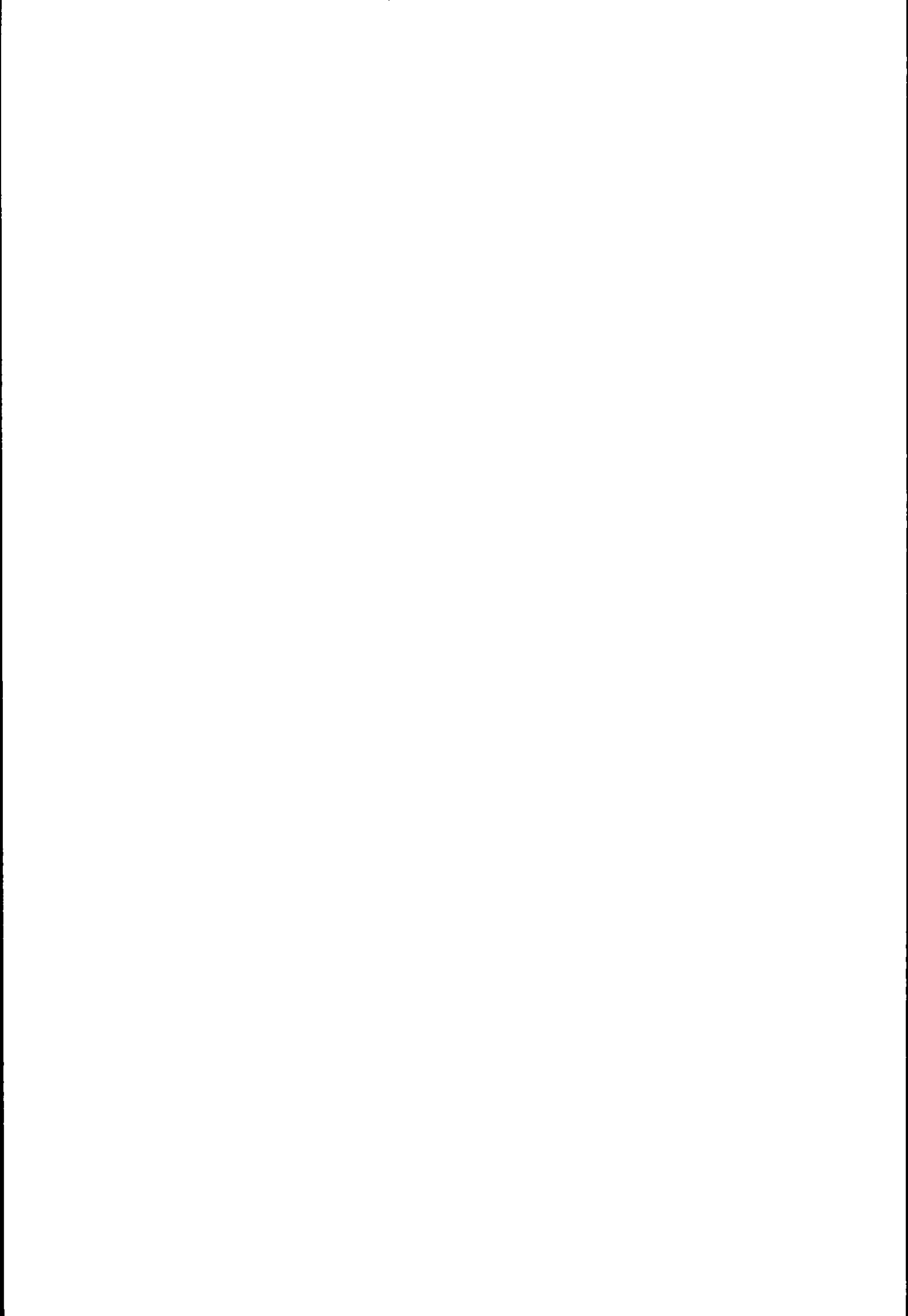
**TESI DOCTORAL**

**GOVERNANCE URBANA I POLÍTIQUES  
D'INCLUSIÓ SÒCIO-ESPACIAL:**

**Una anàlisi comparada entre els casos del  
Raval i de la Trinitat Nova**

**Autor: Ismael Blanco i Fillola  
Director: Dr. Ricard Gomà i Carmona  
Departament de Ciència Política i Dret Públic  
Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Octubre de 2004**

- *Trinitat Nova: un barri construït oficialment* – Ajuntament de Barcelona – 1982
- *Estudi sociològic de la Trinitat Nova* – DDAA – Escola Universitària de Treball Social, Generalitat de Catalunya – Juny 1988
- *Reflexiones y propuestas para un programa de desarrollo social y comunitario en Trinitat Nova* –Marco Marchioni – Febrer 1996
- *Conveni de Barri* – AVTN/ DGSC/ Ajuntament de Barcelona- Juliol 1997
- *Diagnóstico Comunitario de la Trinitat Nova* – Associació de Veïns Trinitat Nova – Desembre de 1997
- [www.pangea.org/trinova](http://www.pangea.org/trinova)
- *Projectes operatius 1997 fins 2003* – Equip Comunitari – AVTN – 1997-2000
- *Participación y No Participación. Estudio en Trinitat Nova* –CREA (Centre de Recerca en Educació de les Persones Adultes) – Novembre 1999
- *Conclusiones del Taller EASW "TRINITAT NOVA ¿Un futuro sostenible?"* – AVTN/ Pla Comunitari / Gea21 – 9, 10 de juliol 1999
- *Revista "Cuadernos de participación"* – Trinitat InNova/ AV Trinitat Nova/ Pla Comunitari – tots els números des de març de 2000.
- *Projecte "Jubilat? Sí, actiu també!": presentació* – Pla Comunitari –Sense dades
- *Projecte "El Desván": presentació* – Pla Comunitari - Sense dades
- *Escenarios de futuro para el barrio de Trinitat Nova* – Pla Comunitari – Juliol 1999
- *Trinitat Innova. Per un barri sostenible* – AV Trinitat Nova, Pla Comunitari – Març 2000  
*Comité Tècnic: Avaluació i perspectives* – Equip Comunitari – Octubre 2000
- *El Pla Comunitari de Trinitat Nova. Una experiència de participació ciutadana* – Pla Comunitari – 2001
- *Reunió: Grupo Abierto del Plan Comunitario de TN* – Equip Comunitari – Març de 2001
- *El projecte educatiu de barri. Document Introductor per al Debat* – Comissió Sòcioeducativa – Febrer 2001
- *Projecte educatiu de barri (sociograma)* – Comissió SòcioEducativa de Barri – setembre 2001
- *Comentari al resultat de l'enquesta dirigida al professorat de les escoles de TN* – Comissió Sòcioeducativa – Octubre 2001
- *Nou Conveni de Barri* – AVTN/ DGSC/ DNB – 2001
- *Evaluación primer semestre del Plan: Año 2001* – Grupo Abierto – 2001



# ÍNDEX

## INTRODUCCIÓ

### MARC TEÒRIC: GOVERNANCE URBANA I POLÍTIQUES D'INCLUSIÓ SÒCIO-ESPACIAL

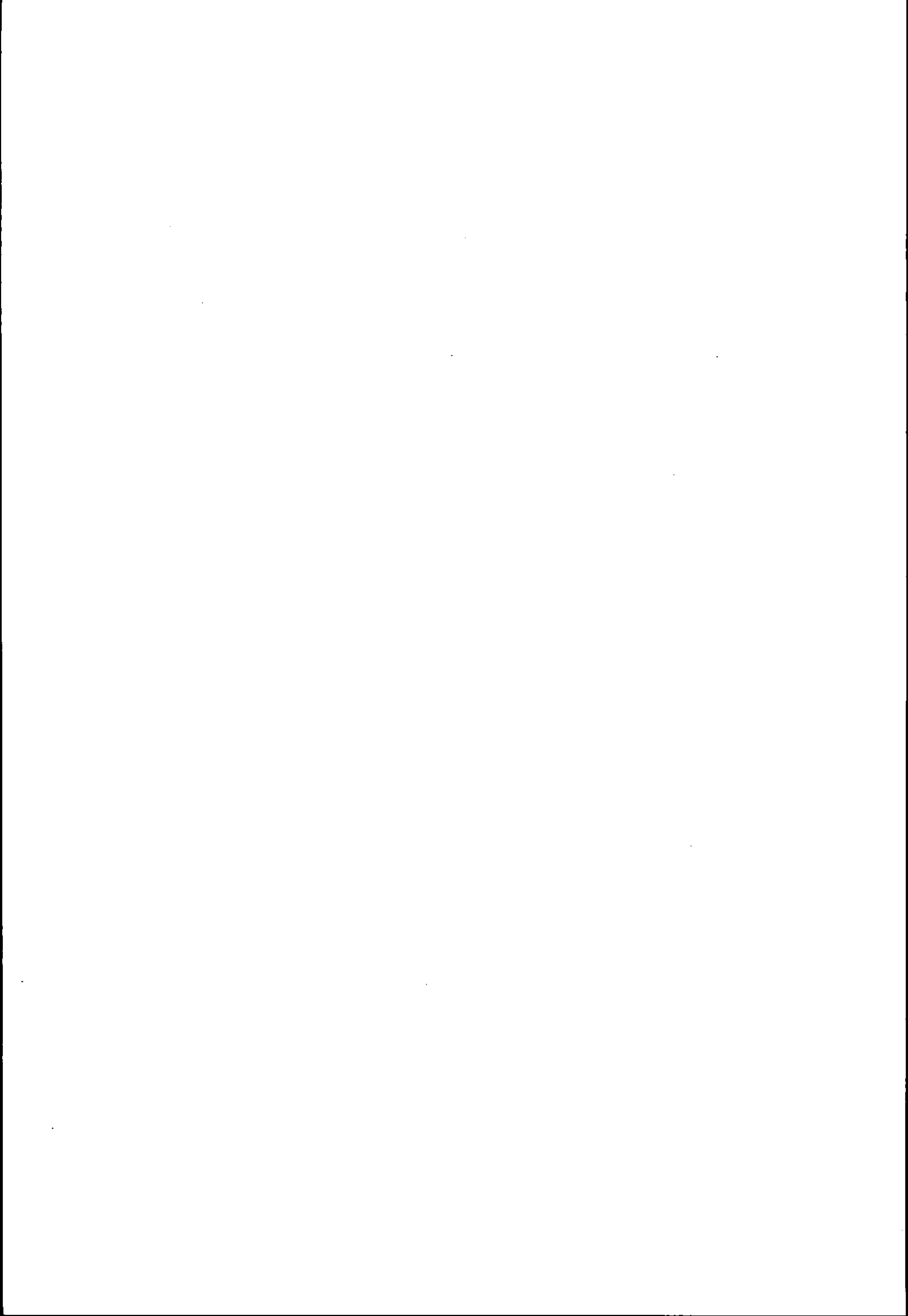
I.	<b>AUTONOMIA POLÍTICA LOCAL</b>	
1.	Introducció: la Ciència Política i l'autonomia política local.....	14
2.	Els governs locals en el marc de la societat industrial.....	18
3.	La politització local en el marc de la societat post-industrial.....	26
4.	Perspectives analítiques sobre les relacions inter-governamentals: federalisme dual, federalisme funcional i federalisme multi-cèntric.....	36
II.	<b>EL GOVERN DE LES CIUTATS</b>	
1.	Introducció: la Ciència Política i la regulació del conflicte urbà.....	46
2.	L'Anàlisi de les Polítiques Públiques: dels models simples als models complexos.....	49
2.1	Els models tradicionals del policy-making: el debat racionalisme – incrementalisme.....	50
2.2	El policy-making com a procés complex.....	55
2.3	La nova arquitectura de la complexitat: l'aproximació de les policy-networks.....	58
3.	<b>El paradigma de la governance</b> .....	62
3.1	Característiques bàsiques.....	63
3.2	La governance com a 'solució' o com a 'problema'.....	73
III.	<b>EXCLUSIÓ SOCIAL URBANA I POLÍTIQUES PER A LA INCLUSIÓ SÒCIO-ESPACIAL</b>	
1.	De la pobresa a l'exclusió social.....	85
2.	L'exclusió social urbana i la seva dimensió territorial.....	103
3.	Polítiques per a la inclusió socio-espacial de barris en situació de dificultat.....	114

IV.	SÍNTESI DEL MARC TEÒRIC.....	128
-----	------------------------------	-----

### **ESTUDIS DE CAS: POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA DEL RAVAL I PLA COMUNITARI DE LA TRINITAT NOVA**

I.	<b>BARCELONA: DINÀMIQUES DE CANVI POLÍTIC I SOCIAL</b>	
1.	<b>Barcelona, ciutat post-industrial?.....</b>	<b>137</b>
2.	<b>Barcelona, ciutat dual?.....</b>	<b>140</b>
3.	<b>Barcelona, cap a un model de regulació del conflicte urbà relacional i de proximitat?.....</b>	<b>146</b>
4.	<b>Barcelona, cap a la inclusió socio-espacial dels barris en dificultat?.....</b>	<b>150</b>
II.	<b>POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA AL RAVAL</b>	
1.	<b>Breu repàs de la història del barri fins el 1979.....</b>	<b>157</b>
2.	<b>La configuració de les problemàtiques socio-espacials del Raval en els anys 80s i la nova política de regeneració urbana.....</b>	<b>169</b>
2.1	<b>La situació del barri en els anys 80s: el Raval com a expressió de processos d'exclusió socio-espacial a la ciutat de Barcelona.....</b>	<b>169</b>
2.2	<b>L'accés del Raval a l'agenda pública del nou Ajuntament democràtic: l'impuls de les polítiques de regeneració al barri.....</b>	<b>173</b>
2.3	<b>La dimensió substantiva de les polítiques de regeneració urbana al Raval: definició del problema i continguts.....</b>	<b>180</b>
2.4	<b>La dimensió operativa: institucions, actors i pautes d'interacció.....</b>	<b>206</b>
III.	<b>EL PLA COMUNITARI DE LA TRINITAT NOVA</b>	
1.	<b>Breu repàs a la història de la Trinitat Nova: l'etapa pre-democràtica i l'etapa democràtica prèvia a l'impuls del Pla Comunitari.....</b>	<b>222</b>
2.	<b>La nova etapa del Pla Comunitari de la Trinitat Nova: de l'assistencialisme a la voluntat de transformació; del govern tradicional a les xarxes comunitàries.....</b>	<b>235</b>
2.1	<b>La gestació del PCTN.....</b>	<b>236</b>

2.2 El Diagnòstic Comunitari.....	240
2.3 Implementació del PCTN: 1997 – 1999.....	242
2.4 Segona etapa: 2000 – 2004.....	255
<b>IV. ANÀLISI COMPARADA ENTRE LES POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA DEL RAVAL I EL PLA COMUNITARI DE LA TRINITAT NOVA</b>	
1. <b>Aspectes de canvi en les polítiques (policy change).....</b>	<b>281</b>
1.1 Dimensió substantiva.....	282
1.2 Dimensió operativa.....	284
2. <b>Aspectes de variació en les polítiques (policy variation).....</b>	<b>289</b>
2.1 Dimensió substantiva.....	290
2.2 Dimensió operativa.....	289
3. <b>Diferents articulacions de xarxes segons els àmbits sectorials d'intervenció.....</b>	<b>303</b>
<b><u>CONCLUSIONS</u>.....</b>	<b>309</b>



## INTRODUCCIÓ

Durant les tres últimes dècades, se succeeixen, a escala global, un seguit de canvis estructurals, multi-dimensionals, de caràcter complex, de destinació incerta, que fan trontollar les bases del model social que al llarg del segle XX s'havia anat consolidant. L'economia, el treball, les estructures socials, la família, els valors culturals... han anat experimentant grans mutacions, fins el punt de situar-nos en un model social que molt poc s'assembla a aquell en el qual els nostres pares i mares van néixer, viure la seva infantesa i la seva joventut. També durant aquests últims anys, estem assistint a canvis profunds i accelerats en el terreny de la política i de les polítiques públiques, a diferents escales: en l'àmbit local, en l'àmbit de les regions i dels estats, a escala global.

La societat canvia a un ritme vertiginós. La política i les polítiques públiques també canvien, però potser ho fan a un ritme menys intens, encara que no per això menys evident. Les institucions polítiques, l'administració, els partits polítics, les organitzacions socials, se situen davant del repte d'adaptar-se a un nou context social on apareixen nous problemes col·lectius, es necessiten noves idees per fer front a problemes 'clàssics' i es requereixen noves maneres de gestionar el conflicte. La Ciència Política, de fet, ha generat importants línies de reflexió sobre les pressions de canvi a les quals està sotmesa la política i les polítiques públiques. Els debats sobre la crisi de l'Estat-Nació, les reflexions sobre la crisi i la re-estructuració de l'Estat de Benestar, la crisi de l'Administració Pública Tradicional o la crisi de la democràcia, debats de gran intensitat en la disciplina des dels anys 70s, es poden ubicar clarament en aquest ordre de preocupacions.

Aquesta és una tesi sobre el canvi i, més concretament, sobre el seu reflex i les seves conseqüències en l'àmbit urbà, en l'espai de les ciutats. En el rerafons d'aquesta tesi, per tant, hi ha una inquietud per entendre què ha canviat en les darreres dècades en la configuració social, econòmica i cultural a les ciutats i sobre les conseqüències polítiques de totes aquestes transformacions. Sobre la base d'aquesta inquietud intel·lectual, es decideix la selecció del tema de treball, es formulen les preguntes, es plantegen les hipòtesis i s'escullen els referents teòrics bàsics.

Més concretament, planeja sobre tota la tesi una preocupació general: entendre quines implicacions té el canvi social esmentat sobre dues preguntes fonamentals, constitutives, de la teoria política urbana:

- primer: fins a quin punt la ciutat té capacitat per governar-se a ella mateixa? Dit d'una altra manera, la ciutat és un àmbit políticament rellevant?
- Segon: com es governen les ciutats? És a dir, com es regula el conflicte social en l'àmbit urbà?

La premissa en que es basa aquest treball és que el canvi social al qual feia referència ens obliga a plantejar-nos noves respostes a aquest tipus d'interrogants. Desgranem amb més detall les dimensions bàsiques que comprèn aquest procés de canvi social per tal de situar, amb més precisió, les preguntes i les hipòtesis sobre les quals articularé aquesta tesi.

### **La transició de la societat industrial a la societat post-industrial: dimensions bàsiques de canvi<sup>1</sup>**

Situats en el període històric que va des de la fi de la Segona Guerra Mundial i fins els anys 70s, i geogràficament ubicats en el context de l'Europa Occidental, podem caracteritzar el model social vigent en aquest període en els següents termes:

- a) El predomini d'unes lògiques d'estratificació social de caràcter eminentment classista, que defineixen grans agregats socials de classe amb interessos i necessitats altament estandaritzables;
- b) L'establiment d'un model econòmic-productiu basat en el predomini del sector industrial, intensiu en capital i en treball, i assentat en un règim de producció de tipus fordista, amb una rígida integració espacial del procés productiu a la fàbrica i amb lògiques organitzatives altament jeràrquiques, centralitzades i ritualitzades;

---

<sup>1</sup> Els referents teòrics bàsics que utilitzo per identificar i caracteritzar aquestes tendències de canvi són: Beck (1998); Beck i Beck-Gernsheim (2002), Giddens (1998), Ronald Inglehart (1991) i Bauman (2000), entre d'altres.

- c) Un model productivista de desenvolupament, basat en un ús intensiu dels recursos naturals i poc sensible a la protecció mediambiental;
- d) La consolidació d'un model familiar nuclear i patriarcal, amb una rígida separació de rols entre gèneres i altament cohesionat i estable;
- e) Una societat adultocràtica, que es fonamenta en el predomini de les generacions adultes sobre la infantesa i l'adolescència, d'una banda, i sobre la vellesa, de l'altra, etapes de la vida que no són considerades com a plenes sinó més aviat com a etapes de transició (cap a la vida adulta o cap a la fi de la vida).
- f) L'assentament de valors i d'identitats col·lectives lligades a la tradició, on la família, la religió, la classe social i la nació es consoliden com els referents identitaris bàsics. Valors i identitats que es tradueixen en formes d'acció col·lectiva basades, principalment, en els partits i grups d'interès de masses (sindicats i organitzacions empresarials).
- g) Una societat nacional culturalment homogènia, amb pocs elements de diversitat interna.
- h) Un clar predomini de l'estat nació no només com a centre de poder polític sinó també com a espai de configuració i de desenvolupament de les relacions polítiques, socials, econòmiques i culturals.

Els canvis socials no es produeixen de la nit al dia, coexisteixen amb línies de continuïtat més o menys fortes i poden prendre direccions diferents, però en tot cas, els pilars d'aquest model social comencen a trontollar de manera evident a partir dels anys 70s. En aquesta tesi faré referència a tots aquestes tendències de canvi com 'la transició de la societat industrial a la societat post-industrial', transició que comprèn:

- a) El pas d'una lògica d'estratificació social basada en la divisió de classes a una nova estructura social amb una multiplicitat d'eixos de desigualtat - de base ètnica i cultural, de gènere, d'edat, territorials...
- b) La transició des de l'antic règim fordista a una nova economia terciaritzada, intensiva en coneixement, que fa ús de les noves Tecnologies de la Informació i la Comunicació,

descentralitzadora, sotmesa a un procés de creixent transnacionalització, molt més flexible en l'organització dels processos productius i laborals (post-fordista)

- c) La creixent conscienciació col·lectiva de la producció social de riscos ecològics.
- d) Un nou model familiar i de relacions de gènere, molt més divers i dinàmic, amb múltiples formes de convivència, alts nivells de monoparentalitat i nous esquemes de relació ocupació-família que reflecteixen una transformació significativa de la distribució tradicional de rols per gènere.
- e) Nous esquemes de relació entre generacions, on la joventut i la vellesa s'allarguen com a etapes de la vida i s'enforteixen com a elements d'identitat, on emergeixen nous conflictes de base intergeneracional.
- f) L'emergència de nous valors i de nous elements d'identitat política que desborden la lògica classista, de tipus pos-materialista, i que susciten noves i diverses formes d'acció col·lectiva, més enllà dels partits i sindicats clàssics.
- g) L'emergència de nous i intensos elements de diversitat cultural, lligats sobretot a moviments migratoris massius des dels països pobres cap als països rics.
- h) Nous esquemes territorials en xarxa on l'estat-nació perd el seu antic monopoli regulatiu i simbòlic i on l'eix global-local tendeix a guanyar protagonisme.

### **Les preguntes i les hipòtesis de treball**

Quines són les conseqüències polítiques d'aquest procés de canvi estructural? Més concretament, fins a quin punt l'autonomia política local i les formes de gestionar el conflicte urbà es veuen sotmeses a pressions de canvi en aquest nou escenari social?

Aquest tipus de qüestions han generat una abundant literatura politològica al llarg de les dues últimes dècades, emergint, com no podia ser d'una altra manera, posicionaments teòrics no sempre coincidents, o profundament divergents. Alguns autors, de fet, obvien les pressions de

canvi polític i es mantenen en una actitud intel·lectual més aviat immobiliària. Segueixen caracteritzant el govern local en termes molt similars a com es feia unes dècades enrere: l'àmbit local entès com espai polític més aviat residual, amb poca o molt poca autonomia d'acció, subordinat a les institucions polítiques supra-locales i desbordat per processos econòmics, socials i culturals que no tenen, segons aquesta perspectiva, una especificitat local. Tendeixen a llegir la política exclusivament a través de les institucions polítiques i de les organitzacions que les ocupen (els partits i les seves elits), o en tot cas, a través dels pactes entre les elits polítiques i les elits econòmiques i socials, i a menysprear, en canvi, espais alternatius d'acció política. Subratllen, en aquest sentit, l'elevada estabilitat del disseny institucional de la política local. D'altres autors, en canvi, posen l'accent en les tendències de canvi: en el marc de la societat post-industrial, es produeix, segons aquesta segona perspectiva, un procés d'enfortiment polític local i de canvi en profunditat en les maneres de gestionar el conflicte urbà. L'emergència de noves formes d'acció col·lectiva, l'assumpció per part dels governs locals de noves responsabilitats en camps emergents de política pública, el desenvolupament de nous estils de govern i de noves maneres de regular el conflicte urbà són fets evidents que responen a les pressions de canvi polític que es deriven de la transició cap a la societat post-industrial.

La meua tesi pretén allunyar-se de cap actitud intel·lectual immobiliària i parteix del reconeixement que la transició de la societat industrial a la societat post-industrial sotmet a pressions de canvi la política i les polítiques urbanes. D'altra banda, però, pretén defugir d'aquelles visions més mecanicistes que subratllen el canvi polític com a conseqüència inevitable de les transformacions estructurals. I molt més encara d'aquelles perspectives teòriques que situen l'explicació del canvi polític només en variables de tipus econòmic, sense comprendre, en la seva complexitat, la multi-dimensionalitat del canvi social.

En aquest sentit, junt amb els teòrics de la *governance* urbana, entenc que la transició de la societat industrial a la societat post-industrial sotmet a pressions de canvi la política i les polítiques urbanes en una doble direcció:

- primer, cap a l'ampliació i la profundització de les agendes públiques locals. Els governs locals assumeixen noves responsabilitats en camps emergents de política pública com la sostenibilitat mediambiental, la diversitat cultural, la cooperació al desenvolupament, les noves tecnologies de la informació i la comunicació... Però, a més a més, profunditzen els seus rols en àmbits clàssics

de política pública que, en aquest nou context social, requereixen de l'adopció de nous enfocaments substantius: la promoció de la competitivitat econòmica local, l'exploració de nous jaciments d'ocupació, la creació de nous espais educatius, l'articulació de nous marcs de relació entre el treball i la vida quotidiana, la generació de processos d'inclusió social per a col·lectius i persones en situació de risc o vulnerabilitat...

- segon, *cap a l'adopció de noves maneres de regular el conflicte urbà*. L'enfortiment polític de l'esfera local de govern forma part d'aquestes tendències de canvi, però també l'obertura de nous espais de participació ciutadana, l'articulació de xarxes d'actors que conflueixin en projectes de ciutat compartits, l'adopció de noves estructures organitzatives i d'una nova cultura institucional que afavoreixi el treball inter-sectorial, entre d'altres innovacions organitzatives, la generació de nous esquemes de cooperació públic – privada...

Entenc que totes aquestes tendències de canvi polític reflecteixen un procés d'adaptació de les formes de govern a les creixents complexitats i incerteses en que ens situa el nou context de la societat post-industrial. L'enfortiment polític de l'esfera local de govern i el desenvolupament de noves maneres de governar més relacionals i menys jeràrquiques que les tradicionals reflecteixen la necessitat de donar respostes als nous reptes de la societat post-industrial, des de la proximitat i des de la confluència entre múltiples agents que poden aportar recursos de naturalesa diversa a les polítiques públiques.

No obstant això, pretenc matisar aquesta perspectiva en els següents termes:

- primer, *les tendències de canvi polític en l'àmbit urbà coexisteixen, efectivament, amb fortes línies de continuïtat*. Diversos elements característics del govern local tradicional, com les dificultats per exercir una acció política autònoma, el monopoli institucional en la formulació de les polítiques públiques, la preeminència d'una concepció del·legativa de la democràcia, modes d'organització pública altament jeràrquics i especialitzats, o rígides segmentacions entre l'esfera pública i privada, segueixen vigents i per tant les pressions pel canvi polític no desemboquen en un paradigma de govern local absolutament nou, malgrat que aquestes pressions efectivament existeixen.

- Segon, les tendències de canvi polític en l'àmbit urbà poden prendre, en la realitat, direccions molt diverses. Plantejat molt esquemàticament: en un extrem, l'àmbit polític local pot evolucionar cap una direcció privatitzadora, on les institucions polítiques deleguen responsabilitats de gestió a entitats semi-públiques o privades en virtut de la seva suposada habilitat per gestionar de manera eficient, eficaç i econòmica la prestació de determinats serveis; cap a una direcció mercantilitzadora, esperant-se que els mecanismes de mercat contribueixin a superar els desajustos entre les expectatives ciutadanes i les capacitats institucionals per fer front als nous reptes col·lectius. En un altre extrem, l'àmbit polític local pot evolucionar en una direcció d'aprofundiment democràtic, amb la generació de nous espais de resolució col·lectiva d'aquests mateixos reptes.

Així, doncs, la idea principal que es vol defensar en aquesta tesi és la següent:

*La intensitat i la direcció que prengui el canvi polític en l'àmbit urbà respon, de fet, a l'agència dels actors que protagonitzen la vida política local. És a dir, assumeixo que, efectivament, la transició de la societat industrial a la societat post-industrial sotmet a pressions de canvi la política i les polítiques locals, en el sentit que condiciona estructuralment els processos polítics urbans, però fins a quin punt el canvi polític es produeix i en quina direcció només pot ser entès a partir de l'agència del sistema d'actors que determina les agendes, els continguts i les formes d'articular el conflicte social a escala local.*

### **La rellevància teòrica d'aquest plantejament**

La reflexió que acabo d'exposar, i que serà desenvolupada en profunditat al llarg d'aquesta tesi, connecta amb algunes qüestions centrals que s'ha plantejat, tradicionalment, la Ciència Política i més concretament l'anàlisi de les polítiques urbanes. En primer lloc, m'estic preguntant pels factors explicatius del canvi en les polítiques urbanes (*policy change*) i per les variacions que poden prendre aquestes tendències de canvi (*policy variation*). En segon lloc, estic intentant situar aquests factors explicatius en el clàssic debat entre aquells que els fan recaure en aspectes estructurals i aquells altres que els fan recaure en l'agència dels actors polítics.

Enfront d'aquella perspectiva acadèmica que obvia les tendències de canvi polític en l'àmbit urbà, vull sostenir que aquestes tendències de canvi existeixen i que hi ha nombroses evidències empíriques per contrastar-ho. Situat en aquella perspectiva acadèmica que emfasitza i intenta caracteritzar aquestes tendències de canvi, vull remarcar que la intensitat i la direcció d'aquest canvi pot variar significativament. Enfront d'aquella perspectiva que tendeix a infravalorar les pressions de canvi a les quals sotmet el canvi estructural la política i les polítiques urbanes, vull defensar que la transició de la societat industrial a la societat post-industrial sotmet a certs elements de crisi les maneres tradicionals de governar. Enfront d'aquella perspectiva que explica el canvi polític com a conseqüència inevitable del canvi estructural, vull remarcar que l'agència dels actors polítics, malgrat tot, determina la intensitat i la direcció que acaba prenent el canvi polític.

#### **L'àmbit substantiu on se situa aquesta reflexió: les polítiques d'inclusió socio-espacial**

Però aquest tipus de plantejaments no seran desenvolupats en abstracte, sinó que se situaran en un àmbit específic de política pública: el de les polítiques urbanes per a la inclusió de barris sotmesos a processos d'exclusió socio-espacial. La mateixa transició de la societat industrial cap a la societat post-industrial va aparellada a un increment de les desigualtats socials i a l'emergència de noves situacions d'exclusió social que tenen un fort reflex sobre l'organització socio-espacial de les ciutats. La pobresa urbana no és un fenomen nou, però la literatura especialitzada tendeix a identificar, en el marc de la societat post-industrial, un procés d'intensificació de les desigualtats socio-espacials en les ciutats i de creixent degradació de les condicions de vida (materials i relacionals) en determinats barris de les ciutats especialment vulnerables davant d'aquestes dinàmiques de canvi.

En aquest escenari, hem anat assistint al llarg dels darrers anys a un seguit d'iniciatives polítiques encaminades a afavorir la inclusió socio-espacial dels barris en dificultat. Traslladant la teoria de la *governance* urbana a aquest àmbit específic de política pública, de fet, és previsible que el canvi estructural vagi associat a:

- la (re)emergència del problema de l'exclusió socio-espacial en les agendes públiques urbanes i l'adopció de nous enfocaments substantius que reconeixin el caràcter incert i multi-dimensional del problema.

- El desenvolupament de noves maneres de gestionar el conflicte en aquests barris: el lideratge local de les polítiques, dinàmiques de govern multi-nivell, innovacions organitzatives en el sector públic, nous esquemes de cooperació públic – privada i nous espais de participació ciutadana serien, segons aquestes perspectiva teòrica, conseqüències inevitables del reconeixement del caràcter incert i multi-dimensional del problema de l'exclusió socio-espacial.

La teoria de la *governance* urbana, per tant, ens situa en el camí per entendre les conseqüències del canvi estructural sobre les polítiques urbanes per a la inclusió socio-espacial, tant a nivell substantiu (emergència i inserció de nous problemes en l'agenda pública, reconeixement del caràcter complex i incert d'aquests problemes, enfocaments integrals en el diagnòstic i el disseny de les polítiques) com a nivell operatiu (l'articulació de xarxes plurals d'actors liderades per agents de govern local com a espai de resolució del conflicte urbà).

Però, situats en l'àmbit específic de les polítiques d'inclusió socio-espacial urbana, podem suposar que les tendències de canvi polític coexisteixen amb fortes tendències de continuïtat i que, a la vegada, no són unidireccionals, sinó que poden prendre direccions diferents: els processos d'exclusió socio-espacial que experimenten determinades àrees urbanes poden o no inserir-se en l'agenda pública; es pot definir el problema de maneres diferents; els objectius d'aquestes polítiques poden no ser coincidents; els continguts poden ser dispar; les formes d'operacionalitzar-les també poden ser significativament desiguals. Si això fós així, la teoria de la *governance* urbana hauria d'enriquir-se a través de la identificació dels factors que expliquen les tendències de variació política (*policy variation*) en un mateix context estructural. Aquesta és la principal contribució que aquesta tesi vol fer a la disciplina i, més concretament, a aquesta corrent teòrica.

### **Selecció de casos, preguntes de recerca i hipòtesis aplicades als estudis de cas**

En aquesta tesi ens centrarem en el cas de Barcelona i, més concretament, dels barris del Raval i de la Trinitat Nova. Barcelona s'insereix, des de finals dels anys 70s, dins de les dinàmiques urbanes de transició cap a la societat post-industrial presents a la major part de la geografia urbana europea; al llarg dels últims 25 anys, determinats barris de la ciutat experimenten un fort procés de degradació de les seves condicions físiques, econòmiques, socials, ambientals,

culturals... En alguns d'aquests barris, s'impulsen polítiques territorialitzades orientades a afavorir la seva inclusió dins del sistema urbà. Tant el Raval com la Trinitat Nova experimenten, des dels anys 80s, fortes tendències d'exclusió socio-espacial i en aquests barris s'impulsen polítiques territorialitzades d'inclusió socio-espacial: les polítiques de regeneració urbana del Raval (PRUR), impulsades a mitjans dels anys 80s, i el Pla Comunitari i Social de la Trinitat Nova (PCTN), iniciat el 1996.

La selecció d'aquests dos casos atén a la voluntat de realitzar una comparació entre dos casos que, entenc, tenen prou elements de semblança i de diferència com per què la comparació entre ells resulti interessant a efectes del que es vol comprovar amb el seu estudi: d'una banda, es tracta de dos barris de la mateixa ciutat, emmarcats, per tant, dins d'un mateix context institucional, polític i social; es tracta de dos barris que comparteixen, a més a més, el fet de concentrar greus problemàtiques de naturalesa diversa (multi-degradats) que han suscitat, a l'hora, polítiques territorialitzades orientades a revertir les dinàmiques de multi-degradació que pateixen; d'altra banda, però, són barris que ocupen una posició geogràfica diferent en el territori (el Raval és un barri cèntric i la Trinitat Nova un barri perifèric); també podem intuir que ocupen valors de centralitat desiguals en el sistema urbà i que els actors que han protagonitzat les polítiques en aquests barris no són exactament els mateixos.

Les preguntes que orientaran la investigació d'aquests dos casos són les següents:

- les PRUR i el PCTN reflecteixen tendències significatives de canvi polític respecte les formes tradicionals de regular el conflicte urbà a la ciutat de Barcelona?
- Quins són els principals factors explicatius de les eventuais tendències de canvi que representen aquestes polítiques?
- En tot cas, responen a un mateix model d'intervenció o bé hi ha diferències significatives entre ambdues?
- Quins són els principals factors explicatius de les eventuais diferències entre aquestes dues polítiques?

Projectant les hipòtesis abans apuntades sobre l'estudi d'aquests dos casos, podem que preveure que:

- H1: la transició cap a la societat post-industrial comporta l'emergència de noves realitats d'exclusió socio-espacial a la ciutat de Barcelona, de les quals els barris del Raval i de la Trinitat Nova en són expressives. Malgrat això, la posició de fragilitat d'aquests barris dins del sistema urbà té les seves arrels en la configuració d'un sistema socio-espacial a la ciutat que desborda els últims 25 anys.
- H3: les PRUR i el PCTN reflecteixen importants tendències de canvi polític respecte les formes tradicionals de regular el conflicte urbà a Barcelona. Tant a nivell substantiu com a nivell operatiu.
- H4: no obstant que ambdues polítiques comparteixen alguns aspectes bàsics tant en els seus continguts com en les formes d'operacionalitzar-se, les PRUR i el PCTN responen, substantivament i operativament, a diferents models d'intervenció en el territori.
- H5: La transició cap a la societat post-industrial emmarca l'emergència de tendències d'exclusió socio-espacial a la ciutat, determina la naturalesa complexa de les problemàtiques que experimenten aquests barris i condiona l'adopció de nous enfocaments (substantius i operatius) de política pública.
- H6: Les diferències entre ambdues polítiques, però, responen diferents configuracions de les xarxes d'actors en cada cas: quins actors hi participen, a partir de quin tipus d'interessos i de valors, quin pes relatiu tenen cadascun d'ells en la xarxa i com interactuen entre ells esdevenen els factors explicatius bàsics de les diferències operatives i substantives entre les PRUR i el PCTN.

## **Resultats esperats**

En definitiva, aquesta tesi persegueix diversos objectius:

- en primer lloc, identificar i caracteritzar les tendències de canvi polític en l'àmbit urbà dins del context de canvi estructural que defineix el pas de la societat industrial a la societat post-industrial.
- en segon lloc, situar més específicament aquestes tendències de canvi polític en el camp de les polítiques per a la inclusió socio-espacial dels barris en dificultat.
- en tercer lloc, identificar i caracteritzar diferents models de política pública per a la inclusió socio-espacial, remarcant les alternatives existents en aquest terreny.
- finalment, comprendre els factors explicatius de l'adopció d'un model o altre en el marc de les diferents configuracions de les xarxes d'actors que protagonitzen aquestes polítiques.

## **Estructura de la tesi**

La tesi s'estructurarà en dos grans blocs: un primer bloc on s'assentarà el marc teòric i un segon bloc on es desenvoluparan els estudis de cas. El bloc teòric s'articula sobre tres grans capítols. En el primer, abordaré la qüestió de fins a quin punt l'autonomia política dels ens de govern local s'ha vist alterada en la transició cap a la societat post-industrial i en quina direcció, intentant contrastar així fins a quin punt aquest procés de canvi estructural comporta un procés d'enfortiment polític local. En el segon, intentaré identificar i caracteritzar les principals tendències de canvi en les maneres de regular el conflicte urbà. Aquests dos capítols em serviran per caracteritzar les pressions bàsiques de canvi a les quals es veu sotmesa la política i les polítiques urbanes en aquest nou escenari social, així com per identificar alguns interrogants bàsics al voltant de la teoria de la *governance* urbana. En el tercer capítol, faré aterrar aquesta discussió en l'àmbit de les polítiques per a la inclusió socio-espacial urbana. Després d'assentar les bases conceptuals del problema de l'exclusió socio-espacial, intentaré contrastar fins a quin

punt les tendències de canvi polític identificades en els dos primers capítols es manifesten, o no, en aquest camp de política pública. Tancaré el bloc teòric tot fent un recull de les idees força d'aquesta primera part de la tesi i construint, a partir de tot allò que s'ha anat desenvolupant en aquesta part, un marc analític que ens permeti interpretar en quina(es) direcció(ns) estan avançant les polítiques per a la inclusió socio-espacial dels barris en dificultat.

Aquest marc analític assentat en el bloc teòric de la tesi, em permetrà aproximar-me als dos estudis de cas. La part empírica d'aquesta tesi s'enceta amb un capítol introductori que contextualitza les problemàtiques socio-espacials i les polítiques d'inclusió en els barris del Raval i de la Trinitat Nova dins de les grans tendències de canvi polític i social que s'han produït a Barcelona des de finals dels anys 70s. En els dos capítols següents, em centraré en l'anàlisi de les problemàtiques socio-espacials específiques del Raval i de la Trinitat Nova i de les polítiques urbanes impulsades recentment amb l'objectiu de revertir els processos d'exclusió socio-espacial que experimenten. En l'últim capítol d'aquesta segona part, faré una anàlisi comparada de les Polítiques de Regeneració Urbana del Raval i el Pla Comunitari de la Trinitat Nova, tot incidint sobre els aspectes de canvi que representen respecte les formes tradicionals de regular el conflicte urbà a la ciutat i sobre els aspectes en que difereixen ambdós models. S'intentarà contrastar el poder explicatiu de les diferents configuracions de les xarxes de política pública per entendre les diferències substantives i operatives entre ambdues polítiques.

Finalment, es tancarà aquest treball amb un capítol de conclusions on se sintetitzaran les idees força que s'han anat desgranant al llarg de la tesi, emmarcades en els interrogants plantejats en aquesta introducció i en contrast amb les hipòtesis formulades.

### **Agraïments**

*Aquesta tesi ha estat realitzada amb el suport d'una beca pre-doctoral FPI, vinculada a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques, concedida per la Universitat Autònoma de Barcelona (2000 - 2003). Durant l'any 2004, la Fundació Jaume Bofill m'ha concedit una beca d'ajut a la finalització de la tesi doctoral. Vull agrair, també, el suport intel·lectual que he rebut de diverses persones i institucions: els companys i companyes, professors i professores, del Doctorat de Ciència Política i de l'Administració 'Pensar i Governar les Societats Complexes', de la UAB; els membres de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques; els professors i recercadors que m'han acollit a la Universidade Federal de Minas Gerais i a l'Escola de Governo de la Fundação Joao Pinheiro (Belo Horizonte, Brasil); els companys i companyes del projecte de recerca de l'IGOP, finançat pel Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, sobre el procés de transformació del Raval (Quim Rius, Andrés Scacciogla, Júlia Humet i Laia Ollé); els membres de l'Equip Comunitari del Pla Comunitari de la Trinitat Nova i, molt especialment, el qui va ser, fins fa poc, el seu director, l'Oscar Rebollo. No vull deixar d'agrair l'enorme paciència i estimació que m'han dedicat al llarg d'aquests últims anys la Maria, els meus pares, el meu germà i els meus amics. Finalment, el meu agraïment més sincer pel director d'aquesta tesi: en Ricard Gomà, pel seu compromís amb la direcció d'aquest treball i per la seva amistat.*



# **MARC TEÒRIC: GOVERNANCE URBANA I POLÍTIQUES D'INCLUSIÓ SÒCIO-ESPACIAL**

## **I. AUTONOMIA POLÍTICA LOCAL**

La primera qüestió que s'abordarà en el primer capítol del marc teòric d'aquest treball fa referència a si les ciutats tenen, i fins a quin punt, capacitat per autogovernar-se. Plantejat en els termes que ho fa Goldsmith (1995: 228):

*'La forma en que s'ordena i ve definida la vida dels habitants de les ciutats és un reflex de processos polítics globals, nacionals i locals. El que ens interessa és comprendre (...) és com aquests diferents nivells polítics interactuen entre si i, més concretament, fins a quin punt el nivell polític local és capaç d'operar amb cert grau d'autonomia o de discreció en relació als altres nivells.'*

Exploraré els arguments que des de diferents corrents teòriques de la Ciència Política s'han donat a aquesta qüestió per situar després la meua perspectiva en el si d'aquest debat. En el primer punt, s'oferirà una visió general de com ha anat evolucionant el pes dels governs locals com a unitat d'anàlisi dins de la Ciència Política. En el segon punt, s'explicarà la caracterització dels governs locals que fa la disciplina en el marc de la societat industrial. Seguidament, s'exposarà el tipus d'arguments en que descansa la tesi de l'enfortiment polític local en el context de la societat post-industrial i es plantejaran un seguit d'interrogants al voltant d'aquesta tesi que, idealment, ens haurien d'ajudar a contrastar-la empíricament. Per últim, s'insistirà en que la interpretació d'aquesta tesi requereix l'adopció de nous enfocaments analítics sobre les relacions inter-governamentals que posin l'accent en el caràcter complex i dinàmic d'aquest tipus de relacions.

### **1. Introducció: la Ciència Política i l'autonomia política local**

Els historiadors coincideixen en apuntar cap al procés d'industrialització com la força motriu de la urbanització. Per això, aquesta onada urbanitzadora es produeix més aviat i amb més intensitat en els països que històricament han estat a l'avantguarda del capitalisme industrial – essent el cas britànic el pioner – i triga molt més a produir-se en països d'industrialització més tardana. Si ens fixem en el cas espanyol, per exemple, veiem que al 1960, més de la meitat dels ciutadans

vivien encara en localitats menors de 20.000 habitants. El procés d'urbanització de la societat espanyola s'intensifica des dels anys 60s com a conseqüència de l'expansió del seu sector industrial: durant aquest període de temps, la població resident en municipis majors de 100.000 habitants s'ha doblat, passant de 8'5 a 16'8 milions de persones, augmentant el seu pes relatiu sobre el conjunt de l'estat del 27'7% al 41'5% del total (Nel-lo, 1997). La ciutat, per tant, ha esdevingut al llarg dels últims segles, en ritmes i en intensitats desiguals, l'espai fonamental de desenvolupament del capitalisme industrial a Europa (Fraser, 2003; LeGalès, 2002). La industrialització de les economies europees i la urbanització de les seves societats han avançat de la mà donant lloc a una situació en la qual la majoria de la població es concentra en àrees urbanes de grandària mitjana i gran, ciutats que han esdevingut el centre de l'activitat industrial com a mínim fins els 1970s.

El procés d'urbanització de les societats europees occidentals ha comportat un augment del pes polític de les ciutats? En termes històrics i si fixem el nostre punt de partida en el desenvolupament i la consolidació de l'Estat-Nació, més aviat hauríem de respondre que no. Ben al contrari, mentre el període medieval emmarca l'emergència d'un govern urbà amb una forta autonomia política dins d'un context de fragmentació i dispersió del poder, la conformació de l'Estat-Nació sembla realitzar-se a expenses del poder polític local de les ciutats. Max Weber, en el conegut capítol sobre la ciutat a *Economia i Societat* (1978), defineix la ciutat medieval occidental en els següents termes: la delimitació física de l'espai urbà a través de les muralles; l'existència d'un mercat intern i d'una economia urbana pròpia de consum, intercanvi i producció; una estructura social específica basada en els gremis i una autonomia política significativa, que s'expressa en la presència d'un govern amb capacitat de dictaminar lleis i de convertir-les en obligatòries, la disposició d'un cos administratiu propi i fins i tot, en alguns casos, la disposició d'un exèrcit propi.

L'erosió del poder feudal va de la mà d'una creixent urbanització de les societats europees, però l'emergència i la consolidació de l'Estat-Nació colpeja amb força l'autonomia del poder polític local. El mateix Weber analitza en profunditat el procés de construcció de l'Estat-Nació i reconeix que l'estat ha esdevingut la forma dominant d'organització del poder, en detriment de l'autonomia política de les ciutats: "*Al Continent, l'estat modern burocràtic va eliminar l'autonomia política de la majoria d'elles, a més a més dels seus poders militars*" (1978: 1324, citat a Le Galès, 2002: 44). És més, Weber inicia una llarga tradició argumentativa que defensa que la ciutat, en les

societats industrials avançades, no pot constituir més una entitat suficientment autònoma com a unitat d'anàlisi de les Ciències Socials.

La Ciència Política ha menystingut durant molt de temps l'anàlisi de la política local i ha tendit, en canvi, a centrar el seu focus d'interès en l'Estat – Nació, en les seves institucions, en els actors polítics que operen a escala nacional i en el comportament polític de la ciutadania envers les institucions de l'estat. Els governs locals han estat representats durant molt de temps per aquesta disciplina com a ens administratius executors de les polítiques que es formulen des dels nivells centrals de govern, mancats autonomia i, per tant, no mereixedors de masses esforços intel·lectuals.

Això no significa, no obstant, que des d'aquesta disciplina no s'hagi investigat ni s'hagi discutit el rol dels governs locals en la regulació del conflicte social. La disciplina ha anat ampliant els seus centres d'interès, ha anat enriquint les seves perspectives analítiques i, amb tot, ha prestat una creixent atenció a la política local. Des dels anys 70s, de fet, observem una proliferació d'abundant literatura sobre el rol dels governs locals en la regulació del conflicte social i que aborda el debat sobre la seva autonomia respecte les institucions de l'estat.

El desplegament de dues grans línies de reflexió poden estar al darrere de l'interès creixent de la politologia per la política local. En primer lloc, *el renaixement del debat normatiu sobre el rol democràtic dels governs locals*<sup>2</sup>. Jones i Stewart (1983), per exemple, reaccionen davant del procés de centralització de la política britànica impulsada pel govern conservador des de 1979 tot esgrimint quatre grans arguments a favor de preservar i d'enfortir l'autonomia política dels governs locals. El primer argument té a veure amb la necessitat que el poder polític es mantingui dispers i que per tant no es centri exclusivament en mans de les elits polítiques del govern central. Un elevat nombre d'autoritats polítiques locals amb un cert grau d'autonomia és necessari per equilibrar la concentració del poder en el nivell central de govern, de la mateixa manera que els nivells supralocals de govern són necessaris per compensar i controlar els possibles 'excessos' locals. En segon lloc, els governs locals són necessaris per ajustar les polítiques públiques a la diversitat de necessitats socials. En la mesura que aquestes necessitats

---

<sup>2</sup> Parlo de 'renaixement' perquè aquest debat ja es produeix en els inicis del municipalisme modern, al segle XIX. Autors com Jeremy Bentham es refereixen als Ajuntaments com a organitzacions funcionals que contribueixen, en tant que protagonistes de la descentralització administrativa de l'estat, a millorar l'eficiència de les actuacions públiques. D'altra banda, autors com Stuart Mill subratllen el rol dels municipis '*com a escoles de ciutadania, com a*

varien segons els municipis, l'existència de governs locals amb un cert grau d'autonomia és necessària per acomodar-se a aquesta diversitat. És més, el fet d'afavorir l'autonomia dels governs locals per desplegar polítiques públiques fa possible que els uns aprenguin dels altres, intercanviïn informació i experiències i amb tot, es generi nou coneixement per respondre eficaçment davant de la complexitat dels reptes socials que hem d'enfrontar. Tercer, els governs locals, per una qüestió d'escala, són més accessibles i més comprensibles per als ciutadans, la qual cosa enforteix la seva 'accountability' i la 'responsiveness' de les decisions d'aquest nivell de govern envers les demandes ciutadanes. Wolman (1990) fa descansar els seus arguments en pro de l'autonomia local des d'una perspectiva similar, entenent que les unitats de govern local són més properes als ciutadans, més sensibles a les seves demandes i que per tant faciliten una major congruència entre les seves demandes i les decisions públiques que pretenen satisfer-les. Per últim, Jones i Stewart defensen que l'espai polític local pot actuar com una escola de ciutadania, promotora dels valors democràtics, en la mesura que ofereix més possibilitats per establir una relació d'intercanvi més fluïda i intensa entre la ciutadania i els governants.

Més enllà de l'encert o no d'aquesta perspectiva, el seu interès rau en la capacitat que ha tingut de regenerar el debat normatiu dins la Ciència Política sobre el paper dels governs locals en les societats democràtiques avançades. Les veus que alerten dels possibles efectes perversos de dotar d'excessiva autonomia política els governs locals pretenen rebatre els arguments d'autors com els que acabem d'esmentar.

Una segona raó que pot estar al darrere del renovat interès de la Ciència Política pel rol dels governs locals és *la constatació empírica que, en el marc del complex equilibri institucional entre nivells de govern present a qualsevol estat, la posició relativa dels governs locals tendeix a diferir segons els països i segons els moments històrics*. La resposta a la qüestió de l'autonomia política local, per tant, varia considerablement segons el context històric i segons el país en que ens situem i la Ciència Política pretén oferir marcs explicatius d'aquestes variacions. Bona part de la literatura que la disciplina ha produït sobre aquesta temàtica al llarg de les darreres dècades se centra, precisament, en l'anàlisi comparada dels governs locals i la discussió de quina posició relativa ocupen en l'aparell institucional dels estats. En aquesta línia hi trobem els treballs de Page i Goldsmith (1987), Page (1991), Batley i Stoker (1991), o Hesse (1991), entre d'altres. I també els treballs d'una llarga llista d'autors que comentarem més endavant i que es

---

*espais de proximitat entre governants i governats i com a instruments per afavorir la dispersió del poder polític sobre el territori'* (Brugué i Martí: 2003: 15).

preocupen per entendre l'impacte de les transformacions polítiques, econòmiques, socials, culturals i tecnològiques de les darreres dècades sobre el paper dels governs locals en la regulació del conflicte social (Goetz i Clark, 1993; Brugué i Gomà, 1998; John, 2001; Bagnasco i Le Galès, 2000; Le Galès, 2002).

## **2. Els governs locals en el marc de la societat industrial**

Si situem el nostre punt de partida en els anys immediatament posteriors a la Segona Guerra Mundial i fins els anys 70s, període que emmarca el desenvolupament i la consolidació de l'Estat del Benestar en la major part de països de l'Europa Occidental, veiem que en aquest context històric els governs locals han tendit a jugar dos papers diferenciats: la representació democràtica dels interessos locals en el si de les institucions de l'estat; i la prestació de serveis públics. Papers que juguen amb més o menys intensitat segons els països a que fem referència.

En aquest sentit, podem identificar, en termes generals, dos grans models de govern local a l'Europa Occidental en aquest període històric: el dels països del nord europeu, seguidors de la tradició britànica del *self-government*, i el dels països del sud, que prenen com a referent la tradició francesa del *pouvoir municipale* (Page i Goldsmith, 1987; Page, 1991). Una tipologia, però, que no desperta necessàriament consens entre els diferents autors que han realitzat estudis comparats sobre models de govern local. Norton (1991), per exemple, entén que el govern local dels països nòrdics comparteix algunes característiques fonamentals amb el dels països del sud, malgrat que reconeix l'existència de diferències de prou pes com per situar-los en una categoria a part. No accepta, en canvi, equiparar el model de govern britànic amb el de països com Suècia, Noruega o Dinamarca i prefereix tractar-lo com un cas específic que comparteix algunes peculiaritats amb els països del nord d'Europa i algunes altres amb els països nord-americans. Hesse i Sharpe (1991), des d'una perspectiva similar, acaben identificant tres grans models de govern local tot analitzant un ventall de països que desborden el mapa europeu. Coincideixen amb Norton a l'hora de situar el cas britànic com un cas a part dels països del nord europeu i, en canvi, troben similituds suficients entre aquests últims i països com Suïssa o Alemanya com per situar-los en una mateixa categoria.

Ni tan sols aquells autors que accepten aquesta tipologia dual, coincideixen a l'hora de caracteritzar cadascun d'aquests blocs de països. Page i Goldsmith (1987), per exemple, basen la seva distinció entre aquests dos models de països en l'anàlisi de tres variables: les funcions

atribuïdes als governs locals; la discrecionalitat legal de que disposen els responsables polítics locals; i la capacitat d'accés dels polítics locals als governs centrals. La primera variable fa referència a les responsabilitats que els estats assignen als nivells inferiors de govern. La segona variable es refereix a l'autonomia legal de que disposen els polítics locals per formular polítiques públiques. La tercera es refereix a la intensitat i la freqüència de les interaccions entre els actors centrals i locals. Partint de l'anàlisi d'aquestes variables, aquests autors acaben distingint entre dos grans tipus de govern local a l'Europa Occidental: d'una banda, en alguns països, els governs locals gaudeixen d'un elevat grau de discrecionalitat i tenen atribuït un ampli ventall de responsabilitats – aquests països són aquells que han desenvolupat un Estat del Benestar més fort i es corresponen amb el nord d'Europa: la Gran Bretanya, Dinamarca, Suècia i Noruega; d'altra banda, en el sud d'Europa trobem segons aquests autors la situació contrària: els governs locals tenen un baix grau de discrecionalitat legal i poques responsabilitats i, precisament per això, els polítics locals troben forts incentius per accedir als governs centrals a la cerca de recursos i de decisions que els siguin favorables – en aquesta categoria, inclouen països com França, Itàlia i, en part, Espanya<sup>3</sup>.

Partint de l'anàlisi de variables similars, però, d'altres autors arriben a conclusions diferents. Per exemple, alguns subratllen que no podem sobreestimar l'autonomia política local dels països del nord europeu (Blair, 1991; Norton, 1991). Considerant l'aplicació en alguns d'aquests països del principi del *ultra vires*, entre d'altres factors que esmentarem més endavant, entenen que la seva discrecionalitat és més aviat baixa. D'altra banda, aquests mateixos autors coincideixen a l'hora de destacar que l'aplicació del *principi de les competències generals* en els països del sud els hi confereix, a priori, un ampli marge de maniobra política. Les seves petites dimensions i el volum escàs de recursos que gestionen són els factors que restringeixen la seva capacitat real d'actuació, i no tant el marc legal que els regeix. En paraules de Blair (1991: 42):

*'el fet que (el govern local) sigui autoritzat per portar a terme una funció particular no és un indicador de fins a quin punt efectivament la porta a terme; especialment en els municipis petits d'alguns països, la manca de recursos financers o de personal qualificat pot provocar que el poder de discrecionalitat esdevingui purament teòric'*

---

<sup>3</sup> En treballs posteriors, aquests autors matisen aquesta tipologia, tot reconeixent la dificultat d'establir línies divisòries clares entre dos grups suposadament homogenis (Page, 1991; Goldsmith, 1995).

No és la meua intenció abordar en profunditat la discussió d'aquestes tipologies, explicar en detall els posicionaments dels diferents autors ni molt menys pronunciar-me sobre com podem caracteritzar el model de govern local de cadascun d'aquests països. Més que caracteritzar els països en funció del seu model de govern local, en canvi, em fixaré en les dues grans funcions que tradicionalment s'ha assignat als governs locals: la representació dels interessos locals i la prestació de serveis. Acceptaré també, a efectes de simplificar el debat, l'existència d'aquestes dues grans tradicions de govern local: la tradició *del pouvoir municipale* i la tradició *del self-government*.

Així, doncs, entenc que aquells models de govern local que se situen en la primera tradició tendeixen a emfasitzar el rol dels governs locals com a representants democràtics dels interessos locals, restringint però de manera considerable la seva autonomia política i atribuint-los-hi un rol residual en la prestació del serveis de l'Estat del Benestar. El model de govern que segueix la tradició britànica, en canvi, tendeix a emfasitzar el rol dels governs locals com a prestadors de serveis i, en aquest sentit, es converteixen el braç executor de les polítiques socials que comprèn l'Estat del Benestar. El gran volum de recursos que gestionen i l'amplitud del ventall de funcions que tenen atribuïdes, però, no ens pot portar a la conclusió que siguin un nivell de govern amb gran autonomia política d'actuació. Vegem-ho amb més detall.

### **La tradició del *pouvoir municipale***

Països com França, Itàlia, Espanya, Grècia i Portugal van consolidant al llarg dels últims segles un model de govern local que, situats en els anys 80s, podem caracteritzar de la següent manera:

- ✓ Primer, els governs locals acostumen a ser ens reconeguts constitucionalment. Per tant, la seva existència i la configuració dels seus límits administratius no depèn de la voluntat dels òrgans polítics de l'estat (el govern, el parlament) sinó que es basa en trajectòries històriques seculars que la Constitució reconeix i pretén preservar (Norton, 1991).
- ✓ Segon, el marc legal que regeix el govern local d'aquests països acostuma a basar-se en l'aplicació del principi de les competències generals. És a dir, es reconeix als governs locals la capacitat d'adoptar qualsevol iniciativa de política pública orientada a promoure el benestar de la comunitat sempre i quan no trepitgin les competències que

explícitament tenen atribuïdes nivells superiors de govern (regionals o centrals). Això no obstant, també se'ls hi atribueixen un seguit de responsabilitats bàsiques que obligatòriament han de desenvolupar. Així, doncs, en aquests països acostuma a distingir-se entre un seguit de funcions permeses (d'acord amb el principi de les competències generals) i unes funcions obligatòries (regulades per les lleis de l'estat) (Page, 1991).

- ✓ Tercer, la seva configuració institucional descansa en l'elecció democràtica d'uns òrgans legislatius (en el cas dels municipis espanyols, els Plens), que al seu torn, escullen un alcalde amb elevades facultats executives i que esdevé la màxima autoritat política local. O bé en un sistema institucional que es basa en l'elecció per separat de l'executiu i del legislatiu. En tot cas, coincideixen en atorgar un paper polític cabdal a l'alcalde com a màxima autoritat política local (Blair, 1991; Norton, 1991; Brugué i Vallès, 2003).
- ✓ Quart, més enllà del seu disseny institucional, la identitat local de la població acostuma a ser elevada. És a dir, les poblacions d'aquests països desenvolupen un sentiment relativament fort d'identificació política amb les seves localitats i les institucions que les representen (Norton, 1991).

Malgrat tot, hi ha un seguit de factors que, de fet, constreixen enormement la seva capacitat d'autogovern:

- ✓ Les dimensions dels territoris sobre els quals s'assenten els ens de govern local són molt petites si les comparem amb la dels països del nord europeu. A l'estat espanyol, per exemple, es fa referència a aquest fenomen com a propi d'una situació de 'minifundisme municipal'. Per contra, els òrgans de coordinació entre governs locals acostumen a ser escassos i, en tot cas, no acaben de permetre superar els problemes derivats d'aquesta fragmentació local.
- ✓ A més a més, el volum de recursos que gestionen els governs locals és força limitat. La seva participació en la despesa pública total a l'estat no acostuma a superar el 15%. Tomant a l'exemple espanyol, resulta evident que el procés de descentralització de la despesa pública ha afavorit clarament les Comunitats Autònomes, mentre que la posició

relativa dels governs locals s'ha mantingut estable al llarg dels últims vint anys (Nel-lo, 1997).

- ✓ A aquest fet s'hi afegeix que la distribució competencial entre nivells de govern acostuma a ser molt centralitzada. Algunes competències bàsiques com les referents a les polítiques socials, educatives o sanitàries han estat descentralitzades en alguns d'aquests països, com a Espanya, però aquesta descentralització ha afavorit en tot cas als nivells regionals de govern (les Comunitats Autònomes en el cas espanyol) i n'ha mantingut al marge als governs locals (Botella, 1999; 2000).
- ✓ La relativa autonomia política que és reconeguda als governs locals acaba de dissoldre's en la mesura que són els partits polítics d'àmbit nacional els que dominen, de fet, els recursos de poder polític local<sup>4</sup>.
- ✓ Tots aquests factors contribueixen al fet que els governs locals acabin ser vistos, pels mateixos polítics responsables, com a ens administratius, centrats en la gestió d'alguns serveis bàsics, marginals si tenim en compte el volum i la qualitat de les funcions de política pública que es despleguen a escala supra-local (Brugué i Vallès, 2003).

Brugué i Gomà (1998: 15-17) entenen que la tradició francesa del *pouvoir municipale* situa els Ajuntaments en una posició de minoria d'edat, sense capacitat per incidir sobre les condicions socio-econòmiques de la seva comunitat. La manca de recursos, i no tant d'autonomia política, seria el principal factor explicatiu d'aquesta fragilitat municipal. Aquests autors tracten de justificar en termes històrics la conformació d'aquest model: '*els municipis apareixen com a ens privats, associacions dedicades a defensar o promocionar els seus propis interessos, però en cap cas comparteixen la potestat de l'Estat central per intervenir en assumptes d'interès general*'. Aquest és el motiu pel qual els municipis desperten desconfiança en les institucions polítiques centrals, '*una desconfiança que es tradueix en limitacions competencials, poca generositat en la transferència de recursos, proliferació de mecanismes de control i tutela, o restriccions*

---

<sup>4</sup> No tots els autors, però, coincideixen a l'hora d'interpretar aquest fet com a contradictori amb l'autonomia política local. Brugué i Vallès (1997) o Botella (1999), per exemple, coincideixen en assenyalar aquest fet com un factor que resta especificitat pròpia a la política local espanyola. Norton (1991), en canvi, considera que la presència dels polítics locals en càrrecs importants dels partits polítics d'àmbit nacional o fins i tot en les institucions de l'estat afavoreix la seva capacitat d'influència sobre la política nacional.

*legislatives a la seva capacitat d'actuació*'. Page i Goldsmith (1987) coincideixen en aquest plantejament. Des del seu punt de vista, cal entendre que els principis que orienten el desenvolupament del sistema polític francès són anteriors al desenvolupament de l'Estat del Benestar, la qual cosa permet contrastar en termes històrics la conformació dels models de govern local d'aquests països amb els del nord europeu. Les reformes de Napoleó van conduir a una situació de forta uniformització administrativa on els nivells inferiors al govern central van ser buidats de contingut polític i subordinats a l'autoritat política central. Al llarg del segle XIX, països com Espanya, Grècia, Itàlia i Portugal van intentar imitar el model francès. Quan a mitjans del segle XX es va començar a desenvolupar l'Estat del Benestar en aquests països, bona part de les funcions de l'Estat del Benestar van ser assumides pels governs centrals i esteses al llarg del territori nacional a través dels òrgans de descentralització de l'estat, restant els governs locals en una posició de residualitat.

### **La tradició del self-government**

Els models de govern local que segueixen la tradició britànica adquireixen unes característiques oposades a les que acabem d'esmentar. No obstant això, la majoria d'autors coincideixen en atribuir als governs locals d'aquest bloc de països un rol polític igualment residual. Comencem per aquells factors que ens podrien portar a concloure, però, que el seu pes polític específic és major que no pas el dels governs locals dels països del sud (Page i Goldsmith, 1987; Page, 1991; John, 2001).

- ✓ Primer, les dimensions dels ens locals dels països del nord són, en termes mitjos, molt superiors a les dels països del sud. La qual cosa actua, a priori, favorablement a la seva capacitat d'actuació política.
- ✓ Segon, el volum de recursos que gestionen els governs locals de països com la Gran Bretanya o els països nòrdics és, de fet, molt elevat si el comparem amb el dels països del sud. Tant si ens fixem en el volum del personal que conforma l'administració local com si atenem a la seva participació en la despesa pública total, que se situa, en el període històric que estem analitzant, entre el 40% i el 60% segons els països.
- ✓ Tercer, a diferència dels governs locals que segueixen la tradició francesa, els ens locals d'aquests països sí que tenen atribuïts explícitament un ampli ventall de funcions que

són centrals en l'Estat del Benestar. Així, doncs, els governs locals d'aquests països es caracteritzen per la seva especialització funcional en la prestació d'alguns serveis socials fonamentals, com els referents a la sanitat, l'educació o l'habitatge.

No podem sobre-estimar la capacitat d'auto-govern d'aquest tipus de govern local, però. Hi ha un seguit de factors que juguen en contra de la seva autonomia política (Blair, 1991; Norton, 1991; Brugué i Gomà, 1998).

- ✓ Primer, a diferència dels països del sud, els governs locals del nord acostumen a tenir un estatus constitucional feble. Els governs locals britànics, per exemple, són una 'creació' del Parlament i per tant han estat subjectes, històricament, a múltiples modificacions del seu marc territorial i institucional a partir de criteris decidits pels òrgans centrals de l'estat, normalment relacionats amb l'eficiència prestacional.
- ✓ Segon, les responsabilitats que assumeixen els governs locals els hi són imposades també pels òrgans centrals de l'estat. L'aplicació en aquests països del principi doctrinal del *ultra vires* comporta que els governs locals no puguin triar lliurement les competències que volen assumir i que, de fet, qualsevol iniciativa de política pública estigui fiscalitzada i hagi d'estar, obligatòriament, avalada pel nivell central de govern.
- ✓ Tercer, el seu disseny institucional prioritza la dimensió administrativa o gerencial dels ens locals per sobre de la seva dimensió política. Blair (1991), per exemple, entén que els consells locals britànics, que combinen funcions executives i representatives (similars als dels països nòrdics), no tenen la mateixa capacitat que les institucions dels governs locals del sud per esdevenir un focus d'atenció en la comunitat local, la qual cosa explica per què els polítics locals en aquests països tendeixen a ser poc coneguts i no tenen el mateix prestigi que els alcaldes francesos, per exemple. En la mateixa direcció es pronuncien Brugué i Vallès (2003) quan caracteritzen el model de govern local dels països del nord d'Europa.
- ✓ La grandària dels ens locals, la variabilitat dels seus límits territorials i de les seves institucions, a més a més, juguen en contra de que la ciutadania consolidi un sentiment fort d'identificació política amb els municipis. Aquest fenomen, junt amb la percepció per part de la ciutadania que els governs locals són ens administradors de serveis i no

institucions de regulació democràtica del conflicte social, ens ajuden a entendre perquè els nivells de participació electoral a nivell local en aquests països acostuma a ser tant baix, més encara que el dels països del sud (Blair, 1991; Norton, 1991).

En definitiva, malgrat que els governs locals dels països que segueixen la tradició britànica hagin assumit en el marc del desplegament de l'Estat del Benestar un ampli ventall de responsabilitats i malgrat que acabin gestionant un volum molt elevat de recursos, la imatge que ens apareix és la d'uns ens de govern amb caràcter administratiu, subordinats jeràrquicament als òrgans centrals de govern, i força despolititzats. Page i Goldsmith (1987) ens aporten una altra vegada algunes pistes històriques que ens permeten entendre el per què de l'emergència d'aquest model de govern local. Així doncs, en els països del nord d'Europa, l'estat s'hauria expandit a finals del segle XIX i principis del segle XX per respondre a unes demandes creixents d'igualtat social, demandes que van acabar reflectint-se en el desenvolupament d'uns Estats del Benestar forts, consolidats en les dècades immediatament posteriors a la Segona Guerra Mundial. En aquest context, les elits nacionals d'aquests països haurien entès que un cop els governs centrals regulen i garanteixen legalment el caràcter universal de determinades prestacions socials (educació, sanitat, habitatge...) i asseguren un sistema fiscal que compensi les desigualtats que existeixen entre territoris, convé, en termes d'eficiència, que siguin els governs locals els que administrin els serveis públics. La funció que se'ls hi atribueix, per tant, no és tant la representació dels interessos locals, ni tampoc la regulació del conflicte social a aquesta escala, sinó més aviat la d'administrar bona part d'aquells serveis que conformen la dimensió social de l'Estat del Benestar.

El context de la societat industrial, per tant, sembla deixar poc espai a l'autonomia política local<sup>5</sup>. Malgrat l'existència de diferències substantives entre el tipus de govern local que adopta cada país, el resultat és similar: els governs locals tenen un paper residual en la regulació del conflicte social, si prenem en consideració la seva capacitat de prendre iniciatives de política pública de manera autònoma. Petits governs locals dotats d'un cert marge d'autonomia política, amb unes institucions que faciliten l'expressió democràtica del conflicte social, però mancats de capacitat

---

<sup>5</sup> Una discussió en profunditat sobre com les característiques del model econòmic, social i polític del període de la societat industrial condicionen el model d'estat adoptat i el rol específic que juguen en aquest context els governs locals és desenvolupada per autors neo-marxistes com Cockburn (1977), Saunders (1981) i Gurr i King (1987). Els teòrics de la regulació, una corrent subsidiària de la primera, ens ajuden a entendre, a més a més, com la transició social que s'enceta en els anys 70s i que ens porta a un nou estadi històric que ells anomenen 'post-fordisme' impacta sobre la re-configuració del rol de l'estat en la regulació del conflicte social i els seus impactes sobre la responsabilitat i l'estructura de funcionament dels governs locals (Jessop, 1992; Painter, 1995).

real d'actuació (tradició francesa); o bé grans ens de govern local que concentren amb una elevada capacitat d'acció però entesos com a executors d'unes polítiques que venen definides a nivell central (tradició britànica). Ambdós models ens remetent a una situació en que els governs locals acaben adquirint un caràcter més aviat gerencial, administratiu, però amb escassa capacitat d'autogovern i amb un pes polític escàs (taula 1).

**Taula 1. Models clàssics de govern local a Europa (elaboració pròpia)**

	Tradició britànica	Tradició francesa
<b>Assignació de competències</b>	Àmplia	Residual
<b>Recursos</b>	Abundants	Escassos
<b>Grandària dels ens locals</b>	Gran	Petita
<b>Discrecionalitat legal</b>	Baixa	Alta
<b>Estatus constitucional</b>	Feble	Fort
<b>Identificació política de la ciutadania amb les institucions locals</b>	Menor	Major
<b>Autonomia del sistema de partits local</b>	Baixa	Baixa

### **3. La politització local en el marc de la societat post-industrial**

La nostra visió dels governs locals, però, està experimentant canvis significatius. Cada cop més són els autors que reconeixen un paper polític creixent als governs locals, no tan sols com a representants democràtics dels interessos locals, no tan sols com a prestadors de serveis, sinó més aviat com a autèntiques arenes de regulació del conflicte social, amb una capacitat en augment de prendre decisions de govern que poden tenir un impacte significatiu sobre la generació i la distribució de benestar en el si de les comunitats locals (Goetz i Clark, 1993; Brugué i Gomà, 1998; Borja i Castells, 1998; Stoker, 1998, 2000; Blanke i Smith, 1999; Bagnasco i Le Galès, 2000; Leach i Percy-Smith, 2001; John, 2001; Le Galès, 2002; Blanco i Gomà, 2002). Goetz i Clark (1993) es refereixen a aquesta onada revaloritzadora de l'espai polític local com a 'nou localisme'. Brugué i Gomà (1998) defensen, en aquest sentit, la tesi de la 'politització local'.

Els autors que se situen en aquesta perspectiva acostumen a assenyalar un seguit de característiques de les societats post-industrials emergents que semblen afavorir aquest procés d'enfortiment polític local (Brugué i Gomà, 1998; Borja i Castells, 1998):

- l'economia post-fordista afavoreix nous models de desenvolupament econòmic endogen i sostenible revaloritzadors del factor territori.
- la transició cap a una estructura social complexa, generadora de necessitats més heterogènies, exigeix respostes articulades des de la proximitat.
- la transició cap a noves pautes d'organització familiar i noves relacions de gènere afavoreixen l'emergència de l'àmbit local com espai des del qual fer possibles noves formes d'articulació entre la vida quotidiana i el treball remunerat.
- l'enfortiment de les lògiques identitàries basades en la vivència comunitària compartida, més enllà dels referents nacionals, porten a una revalorització de la proximitat com a espai per generar dinàmiques participatives, de solidaritat i d'intercanvi comunitari.

La tesi del 'nou localisme' o de la 'poliització local', però, sembla confondre aspectes normatius i empírics. Aspectes que vull distingir d'entrada a fi i efecte d'aclarir el meu posicionament respecte aquest tipus de plantejaments.

En un pla normatiu, i en el pol més "optimista", alguns autors defensen que els governs locals haurien de convertir-se en agents clau de govern en el context social actual – recordem, per exemple, els abans esmentats Jones i Stewart (1983):

- a) La complexitat, l'incertesa i el dinamisme social característics de la societat post-industrial (Kooiman, 1993) semblen millor abordables des del coneixement de les realitats territorials específiques. La proximitat representa un escenari privilegiat per conèixer i aprehendre realitats territorials que són en si mateixes complexes, diverses i dinàmiques. Realitats que, a més a més canvien de territori a territori. Cadascú, des de la proximitat, sembla millor preparat per diagnosticar el que succeeix en el seu àmbit territorial específic i per esbrinar les respostes més ajustades a aquella realitat.

- b) La proximitat ens permet adaptar-nos de forma més flexible a realitats que són canviants, inestables i incertes. Els ens locals, des d'aquesta perspectiva, no només són més sensibles a la diversitat i la complexitat presents en el territori, sinó que a més a més es troben en millors condicions per ajustar-se d'una forma prou flexible i dinàmica a les tendències de canvi social.
- c) En l'àmbit de la proximitat, resulta molt més viable articular espais de democràcia participativa. L'esfera local, per una simple qüestió d'escala, és més adequada per generar processos de participació ciutadana. Els incentius per la participació són més forts quan més properes són les qüestions tractades a la realitat quotidiana de la gent i la ciutadania se sent més preparada i en millors condicions per a participar en l'àmbit comunitari i de la proximitat.
- d) La proximitat, en la línia de l'última reflexió feta, ens ofereix l'oportunitat de potenciar i de treure profit dels recursos endògens del territori. Des del coneixement de la realitat territorial, des de la flexibilitat necessària per adaptar-se a un entorn complex i canviant i a través de les dinàmiques participatives i de cooperació es donen les condicions 'òptimes' per extreure el màxim rendiment als recursos més arrelats en el propi territori.

Però aquest tipus d'argument en pro d'enfortir l'autonomia política local topen amb un seguit de reflexions que, si més no, tenen la capacitat de sospesar les visions més optimistes:

- a) L'esfera local, isolada, es mostra impotent per solucionar problemes que s'originen fora del seu àmbit territorial. Problemes, per tant, que estan fora de la seva capacitat de control: la seva actuació, en la majoria dels casos, només pot ser reactiva i paliativa. És a dir, existeix una gran distància entre l'espai de la proximitat, on es concreten els efectes de problemàtiques com la immigració i el medi ambient, i l'espai on operen les principals *driving forces* d'aquestes mateixes problemàtiques, normalment d'abast nacional i transnacional, la qual cosa pot provocar un desajust entre la dimensió dels problemes i les capacitats locals per fer-hi front.
- b) El que pot resultar beneficiós o interessant des de la perspectiva de la proximitat pot provocar greus externalitats negatives sobre altres àmbits territorials propers o, pitjor, en una perspectiva territorial més àmplia. Així ho demostren per exemple molts casos de política medi ambiental, on les pressions locals pel desenvolupament econòmic poden

portar a adoptar polítiques locals amb un elevat cost medi ambiental pel conjunt del territori: davant de l'existència de beneficis econòmics clars i territorialment concentrats i enfront de costos medi ambientals difosos i territorialment dispersos, les autoritats municipals poden tendir a adoptar polítiques locals desenvolupamentistes que des d'una perspectiva territorial més ampla resulten clarament negatives (Aguilar, 1999). Des d'una perspectiva similar, l'àmbit de la proximitat no sembla el més adequat per gestionar conflictes que descansen en l'anomenat síndrome *nimby* (*not in my back yard*) (Font, 2000).

- c) L'èmfasi en la dimensió local de les polítiques pot alimentar la reproducció dels desequilibris territorials existents: aquells territoris millor ubicats i amb major disposició de recursos es trobaran en condicions per aprofitar estratègicament les avantatges del seu entorn polític, econòmic, social... mentre que els territoris més desafavorits per la seva ubicació i els seus recursos es poden veure abocats a una marginació creixent.
- d) En contraposició a l'afirmació que l'àmbit de la proximitat presenta unes condicions adequades per desenvolupar processos participatius, cal assenyalar l'existència de molts actors que operen des d'una perspectiva clarament supralocal, i que no troben incentius en l'àmbit de la proximitat per a implicar-se en aquests processos participatius.

El debat normatiu sobre la capacitat d'autogovern de les ciutats, per tant, ens presenta arguments de pes per justificar l'enfortiment d'aquesta capacitat d'autogovern, de la mateixa manera que desvetlla alguns interrogants que, com a mínim, no haurien de portar-nos ingènuament a la conclusió que tot es pot i s'ha de fer des dels governs locals.

En un pla empíric, l'objecte de la nostra preocupació hauria de ser contrastar si efectivament aquest procés d'enfortiment polític local s'està produint a la pràctica. Tenim evidències empíriques que assenyalin que els governs locals del nord d'Europa estan guanyant majors quotes d'autonomia política respecte els governs centrals? Tenim evidències també que els governs locals seguidors de la tradició francesa estan augmentant la seva capacitat real d'actuació? Podem sostenir que en tots dos casos els governs locals estan adquirint, efectivament, un pes polític creixent en la regulació del conflicte social?

Sens dubte, la resposta a aquestes qüestions mereixeria una àmplia discussió basada en moltes dades de les quals no dispo i que, necessàriament, hauriem de situar en contextos geogràfics específics<sup>6</sup>. En tot cas, proposo aportar algunes reflexions que ens permetin situar-nos davant d'aquests interrogants. Concretament, la tesi del 'nou localisme' o de la politització local se sostindria empíricament si es compleixen totes o alguna d'aquestes condicions<sup>7</sup>:

a) *Trobem evidències que el volum de recursos que gestionen els governs locals ha anat en augment?*

Dos indicadors que s'han utilitzat tradicionalment per avaluar aquest aspecte són el volum d'empleats que treballen en l'administració local i la participació dels ens locals en la despesa pública total dels estats. Com hem vist abans, el punt de partida dels governs locals de diferents països en aquesta dimensió és molt diferent. Concretament, els governs locals que hem situat dins de la tradició britànica del *self-government* disposen d'un nombre relatiu d'empleats en el sector públic molt més elevat que no pas els del sud i la seva participació en el total de la despesa pública també és molt més alta. Sense tenir dades comparatives de caràcter longitudinal que em permetin contrastar empíricament l'evolució d'ambdós models de govern local, optaré per remetre'm al específic del governs local espanyol.

Les dades que ens ofereix el Ministeri per a les Administracions Públiques (MAP) espanyol en relació a la distribució de la despesa pública per nivells d'administració no ens confirmen, en absolut, un augment relatiu de la despesa pública sota control de les administracions locals (taula 2). Més aviat el contrari, en correspondència amb el que ha succeït pel que fa a les distribucions competencials entre nivells de govern a Espanya, el procés de descentralització de la despesa pública ha tendit a afavorir les Comunitats Autònomes en detriment no només del nivell central sinó també del nivell local. Entre 1989 i 1995 la participació relativa de les administracions locals en el total de la despesa pública cau, aproximadament, en tres punts. Per més que des d'un pla normatiu puguem defensar la necessitat d'enfortir la capacitat d'acció dels governs locals, les decisions polítiques a l'estat espanyol no semblen haver anat en aquesta

---

<sup>6</sup> Observo en la literatura, en aquest sentit, una mancança significativa d'estudis comparats que ens permetin contrastar empíricament i de manera sistemàtica aquesta tesi. En canvi, treballs com els de Goetz i Clark i Brugué i Gomà ens aporten estudis d'àmbits específics de política pública, de països diversos en el cas dels primers, i del cas concret espanyol en els segons, que il·lustren amb claredat algunes de les tendències de transformació del món local que defensen en un pla teòric.

<sup>7</sup> Vull remarcar que, a efectes de construcció del marc teòric d'aquesta tesi, el que resulta més interessant en aquesta reflexió que s'enceta és la formulació de les mateixes preguntes, i no tant les dades empíriques que

direcció i per tant, el problema de la suficiència financera continua sent una de les grans queixes del 'municipalisme espanyol' (Nel-lo, 1997). En canvi, l'evolució del govern local alemany sembla anar en una direcció contrària a l'espanyola. Així, doncs, en aquest país s'han succeït un seguit de pactes entre els länder i els governs locals a fi i efecte de fer efectiva la fórmula del 50-25-25 tant reclamada pel municipalisme en el nostre estat (Blanco i Gomà, 2002).

**Taula 2. Evolució del repartiment de la despesa pública consolidada entre els subsectors de les administracions públiques a Espanya (MAP, 1995)**

Any	Admo. Central	Admo. Autònoma	Admó. Local	Total
1981	86,95	2,88	10,17	100
1982	84,89	5,91	9,80	100
1983	80,09	7,62	12,29	100
1984	75,96	11,54	12,50	100
1985	74,11	13,12	12,76	100
1986	73,84	13,39	12,77	100
1987	72,30	14,93	12,77	100
1988	68,49	17,85	13,66	100
1989	67,59	18,33	14,08	100
1990	68,02	18,25	13,73	100
1991	66,89	19,46	13,65	100
1992	66,87	19,94	13,19	100
1993	66,95	20,928	12,77	100
1994	67,76	20,46	11,78	100
1995	67,58	21,22	11,20	100

Hem de descartar, per tant, que en països com a Espanya, o no s'observa un creixement significatiu del volum relatiu de recursos que gestionen les administracions locals, s'hagi produït un procés significatiu de politització local? Si més no, és una dada a tenir en compte i que ens permet contenir un excés d'optimisme respecte el que aquest procés pot representar.

Ara bé, tant cert és que la participació *relativa* dels governs locals espanyols en la despesa pública total s'ha mantingut estable, com el fet que el volum *absolut* de despesa pública que controlen els governs locals ha anat en augment (MAP, 1995). Per tant, en països com Espanya, on durant els anys 80s es produeix un fort augment de la despesa pública en relació al Producte Interior Brut, també els governs locals han vist augmentar els seus recursos. L'anàlisi de l'evolució del volum d'empleats públics en l'administració local espanyola ens portaria a conclusions similars.

---

eventualment s'ofereixin per intentar respondre-les. Aquestes preguntes pretenen ajudar a crear un marc analític a través del qual interpretar la tesi de la politització local.

- b) *Trobem evidències que el volum de competències que gestionen els governs locals ha anat en augment i que la seva discrecionalitat per regular els àmbits als quals afecten aquestes competències també s'ha vist incrementada?*

Una altra vegada, hem de recordar que el punt de partida dels governs locals de diferents països pel que fa al volum de responsabilitats que tenen atribuïdes i a la capacitat d'actuar amb discrecionalitat sobre elles varia molt. En aquesta dimensió, però, semblen haver-se produït canvis més significatius que no pas en la primera.

Així, doncs, els governs locals dels països del nord d'Europa semblen estar ampliant les seves agendes d'actuació cap a àmbits emergents de política pública com la promoció econòmica local, el gènere, la immigració, les polítiques actives d'ocupació o, com es veurà en el tercer capítol del marc teòric d'aquest treball, les polítiques d'inclusió social (Borja i Castells, 1998; Brugué i Gomà, 1998; Blanke i Smith, 1999; Goss, 2000).

En referència concreta al cas espanyol, Brugué i Gomà (1998) i Blanco i Gomà (2002), detecten un procés de progressiva ampliació de les agendes públiques locals. Malgrat les restriccions competencials i financeres, les agendes dels governs locals espanyols han anat experimentant al llarg de les dues darreres dècades una progressiva expansió (taula 3). Durant els anys 80, els governs locals espanyols han desenvolupat un seguit de polítiques municipals configurades en un triple àmbit: l'espai **econòmic-laboral**, amb polítiques de promoció de l'ocupació i del teixit empresarial; l'espai del **benestar**, amb polítiques que giren al voltant dels eixos socio-sanitari (atenció social primària, salut pública) i socio-cultural (educació, cultura, joventut, esports); i l'espai **urbanístic-territorial**, amb polítiques infraestructurals, de mobilitat, d'equipament públic i d'habitatge. Els anys noranta, molt especialment, emmarquen un nou salt qualitatiu del procés de politització local. D'una banda, les tendències d'innovació de les agendes locals s'intensifiquen: es generen noves polítiques, de segona i de tercera generació, relacionades amb temàtiques fins fa poc inexistents en l'escala de preocupacions socials; als tres espais esmentats, s'hi afegeix l'àmbit de la **sostenibilitat mediambiental**. D'altra banda, comencen a desenvolupar-se polítiques transversals, participatives i en clau estratègica, com les Agendes Locals 21, els Projectes Educatius de Ciutat o els Plans Locals per a la Societat de la Informació (Brugué i Gomà, 1998; Font i Subirats, 2000; Blanco i Gomà, 2002). Per tant, l'ampliació de les agendes locals a Espanya sembla descansar en diversos factors: a) emparats pel principi de les competències generals, els governs locals han tingut un cert marge de maniobra per anar ampliant els seus àmbits d'actuació; b) els àmbits sobre els quals van ampliant les seves

agendes afecten o bé a problemàtiques emergents en el marc de la societat post-industrial (immigració, sostenibilitat, noves tecnologies...), o bé a velles problemàtiques com l'educació, l'ocupació o la cohesió social que semblen requerir nous enfocaments de política pública i la generació de nous instruments d'intervenció.

**Taula 3 . Innovació i transversalitat en les agendes públiques locals (Blanco i Gomà, 2002)**

	<b>POLÍTQUES ECONÒMIQUES</b>	<b>POLÍTQUES SOCIALS</b>	<b>POLÍTQUES DE TERRITORI</b>	<b>POLÍTQUES DE MEDI AMBIENT</b>
<b>Polítiques de PRIMERA GENERACIÓ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupació comunitària i formació</li> <li>- Recolzament a les empreses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atenció social primària</li> <li>- Promoció cultural</li> <li>- Esport i lleure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulació urbanística d'usos</li> <li>- Infraestructures viàries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espais verds</li> <li>- Control de la contaminació</li> </ul>
<b>Polítiques INNOVADORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Serveis locals d'ocupació i inserció laboral</i></li> <li>- <i>Pactes Territorials i nous jaciments</i></li> <li>- <i>Polítiques d'innovació tecnològica</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Polítiques cooperació al desenvolupament</i></li> <li>- <i>Lluita contra exclusió</i></li> <li>- <i>Plans d'igualtat de gènere</i></li> <li>- <i>Serveis a les famílies</i></li> <li>- <i>Bancs de temps</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Regeneració de Centres Històrics</i></li> <li>- <i>Plans Comunitaris</i></li> <li>- <i>Pactes de Mobilitat</i></li> <li>- <i>Habitatge diversificat i ecològic</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Minimització / gestió sostenible de residus</i></li> <li>- <i>Nova cultura de l'aigua</i></li> <li>- <i>Plans d'energies renovables</i></li> <li>- <i>Polítiques contra la contaminació acústica</i></li> </ul>
<b>ESTRATÈGIES TRANSVERSALS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AGENDES LOCALS 21</li> <li>• PROJECTES EDUCATIUS DE CIUDAT</li> <li>• PLANS DE NOVA CIUTADANIA I INTERCULTURALITAT</li> <li>• PLANS LOCALS PER LA SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ</li> </ul>			

Cal insistir, però, que aquesta tendència d'ampliació de les agendes locals d'actuació no és ni de bon tros generalitzada en tots els municipis espanyols i que, de fet, s'ha produït en ritmes i intensitats molt desiguals. Per tant, el mapa municipal espanyol, pel que fa a les seves agendes d'actuació, s'ha diversificat enormement al llarg d'aquests últims anys. De què ha pogut dependre el fet que es produeixi aquest procés d'ampliació de les agendes locals? En primer lloc, de la voluntat política dels mateixos responsables polítics de govern. Alguns han optat per

limitar-se a administrar els serveis bàsics la Llei de Bases del Règim Local els hi atribueixen com a obligatòries i poca cosa més. D'altres han optat per fer un esforç d'intervenció en un ventall creixent de temàtiques (Brugué i Gomà, 1998). En segon lloc, dels recursos de que disposen els diferents municipis. Aquells que tenen dimensions més petites i que pateixen restriccions financeres més marcades s'ha vist desincentivats per anar més enllà de les responsabilitats bàsiques que tenen atribuïdes. Fins i tot, en el cas que els governs locals hagin optat per ampliar les seves agendes locals d'actuació, la limitació existent de recursos financers propis els ha portat a situacions de creixent endeutament (Nel-lo, 1997). En tercer lloc, la voluntat política per ampliar les agendes d'actuació no només depèn de les preferències d'aquells que tenen responsabilitats de govern, sinó de les pressions que eventualment puguin exercir els agents econòmics i socials. L'impuls de processos d'Agendes Locals 21, per exemple, sembla haver-se vist afavorit per les pressions que els moviments socials urbans, i concretament les entitats de caire ecologista, poden haver exercit en aquesta direcció. La densitat, el dinamisme i la naturalesa del moviment veïnal i del teixit associatiu que opera en l'àmbit social pot haver estat clau en l'impuls d'alguns processos de planificació comunitària en barris multi-degrats. Per últim, i sense ànim de voler esgotar els factors explicatius, les iniciatives dels nivells de govern d'àmbit supra-local també poden haver jugat un paper important en aquest sentit. Seguint amb l'exemple de les Agendes Locals 21, l'impuls que aquestes polítiques reben en el marc de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient (Rio de Janeiro, 1992) i les iniciatives d'organismes internacionals, estatals o regionals, han afavorit, sens dubte, l'impuls per part dels municipis de processos propis d'Agendes Locals 21. Com veurem més endavant, també sembla evident que el fet que diferents nivells de govern, com la Comissió Europea, els governs centrals o els governs regionals, hagin pres iniciatives de política pública per a la regeneració o la inclusió socio-espacial dels barris en dificultat pot haver actuat com un incentiu perquè els mateixos governs locals optessin per impulsar polítiques d'aquest tipus i pot haver obert noves oportunitats perquè poguessin intervenir en aquest àmbit.

- c) *Trobem evidències que els governs locals i les ciutats, més en general, han augmentat el seu pes com a actors en el marc de xarxes de política pública d'escala supra-local?*

Aquesta tercera pregunta resulta cabdal per la línia argumental que es vol seguir en aquest treball. Plantejar-se aquesta concepció dels governs locals com a actors en xarxes polítiques d'àmbit supra-local implica que el pes polític dels governs locals no pugui ser avaluat, exclusivament, pels recursos i les competències que puguin controlar unilateralment i de manera

autònoma respecte a nivells no locals de govern. Més aviat, cal valorar la possibilitat que aquests tinguin un pes específic com a actors en el marc de xarxes de política pública on hi trobem també d'altres nivells de govern. Xarxes multi-nivell, en termes de Hooghe i Marks (2001), que els hi permeten plantejar els seus interessos i necessitats en àmbits superiors de govern; que els incentiven a mobilitzar recursos per defensar polítiques a escala supra-local que contribueixen a satisfer aquests interessos i necessitats; que els hi aporten recursos financers, organitzatius i congitius que els habiliten per desplegar polítiques orientades a la resolució de problemàtiques locals específiques.

Avancem alguns exemples en la línia del que dèiem anteriorment: el creixent rol que els governs locals estan adquirint a Europa en el marc de les polítiques d'inclusió socio-espacial en barris multi-degradats, difícilment es poden interpretar com a conseqüència d'un increment generalitzat dels recursos que controlen unilateralment; ni tampoc com a conseqüència de modificacions de gran abast pel que fa al marc legal que regeix les seves competències i la seva discrecionalitat. Més aviat, cal situar-lo en el marc d'un seguit d'iniciatives de política pública que poden provenir dels mateixos governs locals o bé de nivells superiors de govern però que necessàriament es basen en les relacions d'interdependència entre diferents nivells de govern. Com es tractarà de defensar en la part empírica d'aquesta tesi, els plans comunitaris a Catalunya s'han d'entendre en el marc de les relacions d'interdependència que s'estableixen, per exemple, entre la Direcció General de Serveis Comunitaris de la Generalitat de Catalunya, les Diputacions provincials en alguns casos, els Ajuntaments i, eventualment, els districtes d'aquests Ajuntaments i els cossos tècnics i polítics que mantenen un contacte més estret amb el territori. Els programes URBAN que impulsa la Comissió Europea descansen en la mateixa lògica multi-nivell i en la seva aplicació, acostumen a intervenir-hi des de la mateixa Comissió Europea fins els Ajuntaments i els seus districtes, passant en molts casos pels governs centrals i regionals. Com veurem també, les polítiques de regeneració urbana impulsades per l'Ajuntament de Barcelona a Ciutat Vella difícilment es poden entendre a partir dels recursos i de les competències que unilateralment controla el mateix Ajuntament i, necessàriament, ha d'interpretar-se en base a la participació de diferents nivells de govern (la Unió Europea, el govern central, la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona i el propi Ajuntament).

Situar-se en aquesta perspectiva analítica, entenc, ens ajuda a preveure la possibilitat que, malgrat les limitacions jurídiques i financeres que el marc legal segueix imposant als governs locals, les pressions creixents a les que es veuen sotmesos per intervenir en un ventall creixent

de problemàtiques socials es puguin traduir, efectivament, en un pes polític en augment dels governs locals. No tant en la mesura que augmenti el control unilateral d'una determinada proporció de la despesa pública total de l'estat, ni tan sols en la mesura que s'hagin produït modificacions substantives en el marc legal general que delimita els seus àmbits de competència i la seva discrecionalitat, sinó en la mesura que augmenta el seu pes polític en unes xarxes multi-nivell de govern en el marc de les quals, necessàriament, hauran de compartir recursos i poder de decisió amb d'altres nivells de govern.

La importància d'aquesta perspectiva analítica per contrastar la tesi de la politització local o del nou localisme, entenc, mereix una discussió una mica més en profunditat.

#### **4. Perspectives analítiques sobre les relacions inter-governamentals: federalisme dual, federalisme funcional i federalisme multi-cèntric**

El debat sobre l'autonomia política local ha de tenir en compte les diferents perspectives analítiques possibles sobre les relacions inter-governamentals. Riker (1964), per exemple, identificà quatre grans característiques dels sistemes federals, definits de manera molt àmplia: en primer lloc, l'existència de dos o més nivells de govern; en segon lloc, el fet que aquests nivells de govern actuïn sobre un mateix àmbit territorial i de població; tercer, que cada nivell de govern tingui com a mínim un àmbit d'acció sobre el qual sigui autònom; per últim, que existeixi una certa garantia legal sobre l'autonomia de cada nivell de govern en aquest àmbit.

Christiensen (1999) aplica aquesta definició a l'àmbit d'estudi de les relacions inter-governamentals i inclou en el seu focus d'interès la posició relativa dels governs locals – entenent que la teoria clàssica del federalisme es preocupa, en canvi, de les relacions de poder entre el govern federal o nacional i els governs dels estats membres. Partint de les teories existents sobre el federalisme, Christiensen distingeix entre tres grans tipus de perspectives teòriques sobre les relacions inter-governamentals: el **federalisme dual**; el **federalisme multi-cèntric**; i el **federalisme funcional**. La primera perspectiva es caracteritza per intentar delimitar una clara separació de poders i de funcions entre els nivells de govern. D'aquí prové la preocupació per tal de clarificar els àmbits competencials sobre els quals són responsables els diferents nivells de govern i el seu grau de discrecionalitat en la regulació de les responsabilitats que tenen atribuïdes. En la mesura que les responsabilitats dels diferents nivells de govern s'entenguin com a totalment diferents, es preveu que aquests tendiran a no col·laborar entre ells i

a actuar des de la plena autonomia els uns respectes els altres. El conflicte polític esclatarà en la mesura que les iniciatives de política pública dels uns trepitgin les competències dels altres. La preservació d'àmbits competencials clarament diferenciats segons els nivells de govern permetrà garantir uns determinats equilibris i controls institucionals mutus (*checks and balances*) entre aquests nivells diferenciats. El model constitucional americà respon a aquesta lògica, una lògica que tal i com és concebuda pels pares de la constitució americana de 1787, actua com a garantia contra la tirania del govern. Per Christiensen, però, aquest model respon a una perspectiva estàtica i simple de les relacions de poder entre diferents nivells de govern i es fa difícil sostenir empíricament com l'única que ens permet entendre les pautes d'interacció inter-governamental.

La perspectiva del federalisme funcional, per contra, es caracteritza per centrar el seu focus d'interès en les relacions jeràrquiques que s'estableixen entre els diferents nivells de govern i descansa, per tant, en el supòsit de les asimetries de poder existents entre aquests nivells. És a dir, per la perspectiva del federalisme funcional, els governs es troben ordenats jeràrquicament, essent els uns superiors jeràrquicament als altres o, el que és el mateix, establint-se relacions de subordinació dels nivells inferiors respecte els superiors. La teoria del federalisme funcional entén que, independentment del disseny institucional dels estats, les relacions inter-governamentals han tendit històricament a evolucionar en aquesta direcció. Les teories elitistes (Mills, 1956), les teories sobre la captura dels governs per part d'interessos privats (*agency capture*) (Lowi, 1969), i les teories sobre la posició dels governs regionals i locals com a agents administratius dels governs centrals (Derthick, 1970), han contribuït significativament al desenvolupament d'aquesta concepció teòrica sobre les relacions inter-governamentals (Wright, 1978; tots ells citats a Christiensen, 1999: 16). Per tant, pretén carregar d'una major dosis de realisme les anàlisis sobre les relacions entre diferents nivells de govern que no pas aquella perspectiva que accepta acriticament l'existència d'àmbits competencials clarament diferenciats.

Christiensen apunta una tercera manera d'entendre les relacions entre nivells de govern, que anomena el 'federalisme multi-cèntric'. Segons aquest tercer tipus de perspectiva sobre el federalisme, les funcions dels diferents nivells del govern no es poden entendre com a separades, sinó que són compartides. Els diferents nivells de govern no són clarament autònoms, sinó que més aviat es combinen d'acord amb unes pautes d'interacció complexes. Igualment, les relacions entre els nivells de govern no poden ser enteses com a estàtiques, sinó que evolucionen permanentment i desigualment segons els àmbits de política pública. El

federalisme multi-cèntric, en definitiva, entén les relacions inter-governamentals des d'una perspectiva complexa i dinàmica. Ostrom (1977) (citada a Christiensen, 1999) ho exposa en els següents termes:

*"el federalisme és fonamentalment diferent a la centralització i la descentralització. Hi trobem mecanismes d'ajust mutu entre les parts, de cooperació i de resolució de conflictes"*

Wildavsky (1977) (citada a Christiensen, 1999), en la mateixa línia, sosté que *'el federalisme requereix mutualitat, no jerarquia, múltiple causalitat, més que no pas única, compartir, més que no pas un monopoli del poder'*. Així doncs, les polítiques públiques resultarien de la interacció entre múltiples agències de govern i per tant el focus teòric hauria de centrar-se en com aquestes agències interactuen entre si: quines motivacions condueixen a la seva interacció, quin comportament adopten, si les relacions són de col·laboració o bé competitives i si són redundants o no. Aquesta perspectiva analítica, necessàriament, entén els governs locals no només com a ens que prenen decisions en un marc legal determinat, sinó també com a actors dins d'un sistema polític supra-local. La participació dels governs locals com a actors en aquest sistema polític més ampli és el que ens porta a entendre la relació dels governs locals amb altres nivells de govern des d'una perspectiva complexa i dinàmica. Potser la gran diferència respecte la perspectiva del federalisme funcional és que enlloc d'entendre les relacions entre diferents nivells de govern com a relacions de dominació i de subordinació, tendeix a posar l'accent en les interdependències que s'estableixen entre ells.

Clarke i Stewart (1988) fan referència també a tres models teòrics explicatius de l'estatus dels governs locals en el si dels estats: el **model de l'autonomia relativa**; el **model de l'agència**; i el **model de la interacció**. Els dos primers es corresponen, respectivament, amb el federalisme funcional i el federalisme jeràrquic que apunta Christiensen. Així, segons el model de l'autonomia relativa, el govern local és autònom tot i que no es pot negar la realitat de l'estat-nació. Aquesta perspectiva posaria l'èmfasi en l'autonomia d'acció dels governs locals dins d'un marc determinat de responsabilitats i de deures. Per tant, el marc legal determinaria el grau d'autonomia política local i el tipus de relacions que s'estableixen entre els nivells central i local de govern. Aquest model es caracteritza per la concepció que els controls centrals sobre les autoritats locals són limitats en determinats àmbits competencials i per la relativa autonomia que tenen els governs locals per dissenyar polítiques públiques en aquests àmbits. En el marc del model de l'agència, en canvi, els governs locals són vistos essencialment com a agències executores de les

polítiques dels governs centrals, fet que es veuria afavorit per l'existència d'una legislació detallada, regulacions i operacions de control dels governs centrals sobre els locals. En el primer cas, la major part dels ingressos dels governs locals haurien de provenir de la seva capacitat de fixar impostos. En el segon model, en canvi, els governs locals no necessitarien d'una base impositiva pròpia sinó que descansarien més aviat en les transferències dels governs centrals.

El model de la interacció es correspon amb el tercer model teòric sobre el govern local identificat per Christiensen. Així, doncs, el model de la interacció es caracteritza segons aquests autors per la consciència de la dificultat de definir les esferes d'acció dels governs centrals i locals perquè ambdós nivells de govern estan implicats en una pauta complexa de relacions de mútua influència: els processos polítics en ambdós nivells de govern estan estretament interrelacionats i els problemes tendeixen a resoldre's a través de la discussió mútua. En aquest model, en definitiva, es fa difícil delimitar responsabilitats perquè aquestes tendeixen a ser compartides. Seguint la seva línia argumental, a més a més, els ingressos dels governs locals que responen a aquest model provenen tant d'impostos propis com de transferències.

**Taula 4. Models teòrics de relacions inter-governamentals (Blanco i Gomà, 2002)**

	Relacions Inter-governamentals Clàssiques		Xarxes de governance multi-nivell
	Federalisme Funcional (agència)	Federalisme Dual (autonomia relativa)	Federalisme Multi-cèntric (interacció)
<b>Relacions de poder Entre nivells de govern</b>	Jerarquia	Autonomia	Interdependència
<b>Distribució de responsabilitats entre nivells</b>	Especialitzades	Segmentades	Compartides
<b>Agendes Locals</b>	Amplies	Selectives	Amplies
<b>Rols Locals</b>	Operatius	Substantius	Estratègics

La taula 4 ens permet sistematitzar aquestes tres perspectives analítiques sobre les relacions inter-governamentals i les diferències que existeixen entre elles. Així doncs, agrupem les teories

sobre el federalisme funcional (o model de l'agència) i el federalisme dual (o model de l'autonomia relativa) dins del bloc de les teories clàssiques sobre les relacions intergovernamentals. En contraposició a aquestes aproximacions clàssiques, ubiquem el model del federalisme multi-cèntric (o model de la interacció) que es caracteritza pel fet d'entendre les relacions de poder entre nivells de govern com a relacions d'interdependència i pel fet que bona part de les competències de política pública siguin, a la pràctica, compartides entre diferents nivells de govern.

A la llum del que hem vist anteriorment, la major part d'estudis comparats sobre el govern local a l'Europa Occidental han tendit a adoptar o bé la perspectiva del federalisme dual (model de l'autonomia) o bé la perspectiva del federalisme funcional (model de l'agència). És a dir, tot centrant-se en l'anàlisi de variables com les funcions atribuïdes als governs locals, el seu grau de discrecionalitat legal i el volum de recursos que estan sota el seu control, han acabat conceptualitzant els governs locals com a agents de govern que poden actuar amb un cert marge d'autonomia respecte els altres nivells de govern en determinats àmbits de competència, normalment residuals; o bé com a agents de govern subordinats a les directrius polítiques marcades per nivells superiors de govern<sup>8</sup>. L'anàlisi d'aquest tipus de variables no ens acaba de permetre interpretar la tesi de la politització o del nou localisme en el marc de la societat post-industrial. En canvi, l'enfocament del federalisme multi-cèntric o del model de la interacció, ens permet preveure la possibilitat que els governs locals hagin incrementat el seu pes com a actors polítics dins de xarxes de política pública que prenen un caràcter multi-nivell.

Un dels àmbits per excel·lència on s'ha aplicat aquesta perspectiva analítica del govern multi-nivell és el de la Unió Europea. Per exemple, Hooghe i Marks (2001), John (2001) i Le Galès (2002), entre d'altres, reflexionen sobre l'impacte que ha tingut el procés d'integració europea sobre la re-configuració dels equilibris institucionals entre diferents nivells de govern i el tipus de

---

<sup>8</sup> Page i Goldsmithn (1987) i Page (1991), però, reconeixen que les relacions entre els nivells centrals i locals de govern ha d'interpretar-se a partir d'una doble perspectiva: el 'localisme legal' fa referència a la capacitat que tenen els governs locals de prendre decisions polítiques i d'executar-les de manera autònoma; el 'localisme polític', en canvi, fa referència a la participació dels governs locals en les xarxes de política pública supra-local. La perspectiva del 'localisme polític' els hi permet reforçar la tipologia dual que abans esmentàvem. Així, doncs, segons aquests autors, l'autonomia política dels governs locals dels països nord-europeus tendeix, a descansar menys en la participació en xarxes de política pública supra-locales i més en recursos legals, financers i organitzatius a la seva disposició. En canvi, els governs locals del sud, com a conseqüència de les limitacions competencials, organitzatives i financeres que pateixen, troben més incentius per participar i per tractar d'influir en aquest tipus de xarxes. L'evolució de l'escenari polític i social en que operen els governs locals en les darreres dècades, però, ens hauria de portar a mirar-nos amb una certa distància aquesta diferenciació tant marcada que estableixen aquests autors (John, 2001).

relacions que s'estableixen entre ells. Així, doncs, aquest procés ha anat acompanyat d'una redistribució de les competències i de les responsabilitats de govern que ha revertert en un enfortiment polític no només de les institucions europees, de caràcter supra-estatal, sinó també dels nivells de govern sub-estatal i, molt especialment, dels governs locals. Però, a més a més, les pautes d'interacció entre tots aquests diferents nivells de govern semblen haver patit també transformacions significatives. Partint de la idea del govern-multinivell, Llamazares i Marks (1999) entenen que el procés d'integració europea comporta l'emergència d' *"un sistema en el qual els diversos nivells institucionals comparteixen, enlloc de monopolitzar, decisions sobre àmplies àrees competencials. Més que una dominació uniforme per part dels Estats centrals, estem assistint a l'emergència d'un patró altament variable, i no jeràrquic, d'interacció entre actors diversos en diferents àrees de polítiques"*.

En definitiva, el sistema de relacions inter-governamentals que es desenvolupa en aquest nou escenari implica que les relacions entre els diversos nivells de govern deixen d'establir-se a partir de la jerarquia o de la divisió funcional de competències i passen a establir-se en un nou marc d'intercanvi i d'interdependència. En el context de la integració europea, les relacions inter-governamentals avancen progressivament cap a un model de federalisme multicentre: un model on les responsabilitats tendeixen a ser compartides i les relacions de poder es desenvolupen des d'una perspectiva de coordinació<sup>9</sup>.

L'adopció d'aquesta perspectiva teòrica, en definitiva, ens situa en el camí per entendre que les agendes públiques d'actuació dels governs locals són, de facto, més àmplies del que les teories clàssiques de les relacions inter-governamentals podrien suggerir i que els rols de política pública dels governs locals han anat adquirint, en realitat, un caràcter més estratègic del que tradicionalment se'ls hi ha reconegut.

Dunleavy (1980: 105), per exemple, apunta la conveniència de situar-nos en una perspectiva complexa i dinàmica de les relacions inter-governamentals i subratlla que, si partim des d'aquesta perspectiva, el rol polític dels governs locals no és tant residual com les teories

---

<sup>9</sup> Borja i Castells (1998), Sassen (1991), Le Galès (2002) i els mateixos Goetz i Clarke (1993), entre molts altres, també es pregunten per l'impacte dels processos de la globalització sobre els equilibris institucionals tradicionals i les pautes d'interacció entre els diferents nivells de govern. Coincideixen en aquest sentit a l'hora d'assenyalar que la globalització no només situa a la baixa les capacitats d'auto-govern dels estats-nació en relació a les institucions supra-estatals i els processos polítics, econòmics, tecnològics i socials d'abast transnacional, sinó que també comporta una creixent pressió per a l'enfortiment de les esferes polítiques locals. Alguns autors es refereixen a aquest procés aparentment contradictori com la 'glocalització'.

clàssiques ens han fet entendre. Des de la seva perspectiva, un repte clau en la teoria de les relacions inter-governamentals és allunyar-nos des d'un enfocament excessivament limitat en el marc jurídic de les relacions institucionals entre els governs centrals i locals i construir una teoria sobre el que ell anomena el 'sistema de govern local nacional'. Per Dunleavy, aquesta perspectiva ens permet entendre '*la complexa xarxa de relacions inter i intra-governamentals que poden exercir una forta influència en les polítiques que es persegueixen en àmbits locals particulars*'. Tal com sosté Stoker (1991: 146), l'aspecte més interessant d'aquesta definició és que, tot i reconèixer la importància dels equilibris institucionals que s'estableixen entre el nivell central i local, situa en un primer pla l'anàlisi les xarxes organitzatives més àmplies en les que operen els governs locals. Per Dunleavy, és important entendre el govern local més enllà fins i tot dels actors institucionals, en la mesura que existeixen, a la pràctica, un seguit d'organitzacions que travessen les relacions entre agències governamentals, com les federacions de governs locals, les organitzacions professionals, els partits polítics, organitzacions quasi-governamentals i els sindicats. És en el marc d'aquesta complexa constel·lació d'actors i d'organitzacions, alguns locals i d'altres no, on operen els governs locals (Dunleavy, 1980: 105). Per tant, malgrat que pugui existir una subordinació formal dels governs locals respecte els centrals, no podem deixar de considerar la influència de les idees i de les iniciatives de política pública local sobre l'elaboració de les polítiques públiques a nivell nacional. La relació entre els governs centrals i els governs locals, per tant, no respon a una causalitat simple i unilateral sinó que, reprenen a Wildavsky, es produeix més aviat en termes de mutualitat. Per Dunleavy, el context en el que es desenvolupen les polítiques locals es troba fortament influenciat per les iniciatives polítiques dels governs centrals, però també els governs locals tenen sovint una capacitat significativa d'influència sobre les polítiques que es dissenyen en el nivell central. Per tal d'entendre aquestes relacions de mutualitat, per tant, Dunleavy proposa no restringir-nos a l'anàlisi del marc legal que regula la relació entre governs locals i centrals i ampliar la nostra perspectiva cap a l'estudi dels aspectes informals de les relacions entre els actors locals i centrals.

Rhodes (1981, 1988) desenvolupa aquesta visió d'un sistema de govern nacional local tot identificant un seguit de xarxes de política pública (*policy networks*) que operen en el seu si i que s'estructuren segons l'àmbit de política pública posant en contacte les organitzacions que interactuen dins d'aquests àmbits. Per Rhodes, la relació entre el govern central i els governs locals acostuma a ser una relació d'interdependència i ambdós nivells de govern utilitzen els seus propis recursos a fi i efecte de garantir el seu status i d'augmentar el seu grau d'influència

en l'elaboració de les polítiques públiques. En els seus primers treballs, entén que aquestes relacions són essencialment de negociació i que cap part té l'habilitat de dominar l'altra. Posteriorment, però, reconeix que aquesta relació entre el govern central i els governs locals és més aviat asimètrica, com a conseqüència dels recursos desiguals de que disposen un i altre nivell de govern. Tal com s'exposarà amb detall en el proper capítol, aquest autor, junt amb Marsh (Marsh i Rhodes, 1992), acaben elaborant una tipologia de *policy networks* que oscil·len en un continu entre dos grans extrems – en la línia del que defensa Dunleavy, aquestes xarxes es componen *també* d'actors no institucionals. En un extrem, identifiquen les *policy communities*, altament integrades, cohesionades internament, restrictives pel que fa a les possibilitats d'accés, dominades pels líders de les organitzacions que participen en aquestes xarxes, i amb un equilibri relatiu de poder entre les organitzacions participants. En un altre extrem, les *issue networks*, més pluralistes i permeables, amb una composició més inestable, un nivell molt més baix de cohesió interna i caracteritzades pel desequilibri de recursos entre les organitzacions que en formen part.

Stoker (1991: 148) subratlla la importància d'aquesta aproximació teòrica per a la comprensió de les relacions entre els nivells centrals i locals de govern:

*“Les institucions locals poden estar implicades en qualsevol d'aquest ventall de xarxes de política pública. La seva participació els hi ofereix possibilitats per exercir influència i per exposar les preocupacions de la seva localitat. També els hi permet aprendre de l'experiència d'altres governs i tenir accés a noves idees i a innovacions que provenen de fonts especialitzades. El reconeixement de les xarxes de política pública ens permet comprendre la complexa xarxa de relacions inter-governamentals en les quals se situen les institucions locals”.*

Tot i reconeixent el valor d'aquesta 'nova' perspectiva teòrica sobre les relacions inter-governamentals, però, entenc que aquesta no pot portar-nos a menysprear el valor de les que hem qualificat com a 'clàssiques'. És la complementarietat entre les tres la que ens permet entendre de manera comprensiva el tipus de relació que s'estableixen entre diferents nivells de govern i que ens prepara per comprendre diferents models de relació entre nivells de govern segons els casos específics de política pública que estiguem analitzant:

- ✓ Primer, posar l'accent en la idea que les responsabilitats de govern acostumen a ser compartides per diferents nivells de govern, no pot portar-nos a obviar que, malgrat tot, els marcs jurídics aclareixen en quins nivells de govern se situen les competències i preveuen mecanismes de resolució de disputes competencials en la mesura que

apareixin discrepàncies en la interpretació d'aquests marcs legals. L'especialització competencial segueix essent analíticament vàlida per situar diferents graus de responsabilitat sobre diferents àmbits de política pública, de la mateixa manera que continua provocant importants conflictes polítics entre diferents nivells de govern.

- ✓ En la línia d'això que s'acaba d'apuntar, posar l'accent en les relacions de mutualitat que s'estableixen entre diferents nivells de govern no ens pot portar a obviar el fet que les relacions entre nivells de govern siguin, tot sovint, conflictives més que no pas cooperatives. En tot cas, l'establiment de pautes d'interacció de tipus cooperatiu entre els diferents nivells de govern resulta normalment d'una voluntat compartida entre els responsables polítics d'aquests governs. Factors com, per exemple, el fet que ambdós nivells de govern estiguin en mans d'una mateix partit polític, afavoreixen clarament aquest tipus de dinàmiques, no només la consciència que l'actuació conjunta pot resultar més funcional que no pas l'actuació per separat. Una aproximació basada en l'anàlisi de les preferències i els interessos dels diferents nivells de govern, com la que aporta la teoria de l'elecció pública racional, ens pot ajudar a entendre de manera més realista per què i en quines condicions és més probable que s'estableixin un o altre tipus d'interaccions (Dowding et. al.; 2000).
- ✓ A més a més, posar l'accent en les interdependències, en el sentit que diferents nivells de govern comparteixen recursos complementaris necessaris per desplegar determinades polítiques, no ens pot portar a obviar que, malgrat tot, els recursos de què disposen els uns i els altres no comporten la mateixa capacitat per aquests nivells de govern d'impulsar o de bloquejar una determinada política, ni tampoc d'incidir en quina orientació pren. És a dir, les relacions entre diferents nivells de govern acostumen a ser asimètriques més que no pas simètriques. En alguna cosa ens ajuda en aquest sentit la perspectiva del federalisme funcional i les teories elitistes en que s'inspira. Ens ajuda, més concretament, a no caure ingènuament en una imatge d'un poder polític altament fragmentat on diferents nivells de govern, tots ells, tenen recursos d'igual importància i per tant són simètricament interdependents.
- ✓ Una altra línia de reflexió important és aquella que posa l'accent en les asimetries que es produeixen entre els mateixos governs locals de diferents ciutats. La grandària de les ciutats, la seva ubicació geogràfica, les habilitats tècniques i polítiques dels responsables

de l'administració local, entre d'altres factors, determinen la capacitat d'incidència de governs locals particulars en el marc de les xarxes de govern multi-nivell. En aquest sentit, les diferències entre les ciutats pel que fa a la seva capacitat d'atraure recursos que reverteixin positivament en el benestar de les comunitats locals són previsiblement molt significatives. Preveure, en termes generals, que els governs locals augmenten la seva significació política en la mesura que participen com a actors en el marc de xarxes de govern multi-nivell, no significa, òbviament, que tots els governs locals tinguin el mateix pes polític en el marc d'aquestes xarxes. Cal preveure que, fins i tot, mentre alguns governs locals participen activament en el marc de determinades xarxes de política pública, d'altres s'hi troben exclosos.

- ✓ Finalment, la concepció de les relacions inter-governamentals en tant que xarxes de govern multi-nivell, no pot ens pot portar a oblidar que, segons l'àmbit de política pública que estiguem analitzant, el pes polític específic dels governs locals pot ser molt variable. Un fet que ja preveien aproximacions teòriques com la tesi de l'estat dual defensada per Saunders (1981), el que entenia, en referència al cas britànic, que el pes polític dels governs locals tendia a ser major en el marc de les polítiques socials de l'Estat del Benestar, mentre que el seu pes en el marc d'àmbits de política pública com els referents a les inversions infraestructurals o les polítiques econòmiques tendia a ser menor. Malgrat que la tesi de l'estat dual defensada per Saunders ha estat a bastament criticada per la seva incapacitat de recollir els canvis que ha experimentat el govern local en el marc de la societat post-industrial (Stoker, 1991), entenc que com a mínim és suggerent en la mesura que adverteix que el pes polític dels governs locals pot ser significativament variable segons els àmbits de política pública als quals estem fent referència.

És en el marc d'aquestes xarxes multi-nivell de govern, marcades tant pel conflicte i per les relacions asimètriques de poder com per les interdependències i les dinàmiques de col·laboració, on resulta més adequat, segons la meua perspectiva, analitzar el pes polític específic dels governs locals, sigui aquest major o menor segons els casos i segons els àmbits de política pública als que fem referència.

## II. EL GOVERN DE LES CIUTATS

Analitzar els governs locals des de la lògica del govern multi-nivell ens situa en el camí per entendre que el pes polític dels governs locals no és tant marginal com tradicionalment s'ha defensat i que, de fet, està creixent en el marc de la societat post-industrial i de totes les transformacions estructurals que comporta. En la discussió sobre com es regula el conflicte social en el si de les ciutats haurem de tenir en compte, per tant, que l'espai polític local no pot entendre's de manera aïllada, sense tenir en compte les múltiples pressions polítiques que d'altres nivells de govern exerceixen sobre ell, i sense tenir en compte que per desplegar determinades polítiques públiques requereix de recursos que necessàriament els hi hauran de proveir nivells superiors de govern. Tenint en compte tot això, comencem a situar-nos en una perspectiva de la regulació del conflicte social a escala local que es caracteritza per la diversitat dels actors que hi intervenen i la complexitat i el dinamisme de les relacions que s'estableixen entre ells.

En aquest capítol es pretén acabar de construir un marc teòric que ens permeti interpretar les tendències de canvi en la regulació del conflicte urbà en el marc de la societat post-industrial. En primer lloc, faré un repàs general de l'evolució dels principals paradigmes d'Anàlisi de les Polítiques Públiques fins a l'emergència del paradigma de les *policy networks*. L'aproximació analítica de les *policy networks* emfasitza la necessitat d'entendre els processos d'elaboració de les polítiques públiques en el marc de les xarxes d'actors, institucionals i no institucionals, que determinen *de facto* els continguts i les formes que les polítiques acaben prenent. En segon lloc, argumentaré que, en el marc de la societat post-industrial, la densitat, el pluralisme i la complexitat d'aquestes xarxes de política pública ha anat en augment, fins el punt que la imatge d'un govern que actua unilateralment i amb plena independència respecte d'altres actors esdevé insostenible. Per últim, plantejaré alguns arguments analítics i normatius des dels quals sospesar la tesi del govern en xarxa – la *governance*, segons la terminologia que habitualment s'emprarà en aquesta tesi.

## **1. Introducció: la Ciència Política i la regulació del conflicte urbà**

Com s'ha dit en el primer capítol d'aquesta tesi, la Ciència Política ha tendit a menystenir, durant moltes dècades, el nivell local de govern com a unitat d'anàlisi. La suposada residualitat política d'aquest nivell de govern ha estat durant molt de temps la raó per la qual diversos politòlegs han tendit a menysprear-lo com a centre d'interès acadèmic. Tal actitud intel·lectual, segurament, només se sosté pels vells 'vici institucionalistes' dels quals la Ciència Política ha intentat anar-se desprenent des dels anys 50s (Goodin i Klingeman, 1996). De fet, els primers estudis politològics sobre la regulació del conflicte social a escala local tendeix a centrar-se en el disseny de les institucions polítiques locals. Així com el debat sobre l'autonomia política va tendir a centrar-se en el marc legal que regeix les competències i els recursos que controlen els govern locals, la discussió sobre com es governen les ciutats va tendir a centrar-se en quin tipus d'institucions estableix aquest marc legal a escala local (Dunleavy, 1980; Stoker, 1998). Progressivament, però, es reconeix des de la disciplina que la comprensió dels processos polítics ens obliga a anar més enllà de l'anàlisi de la distribució formal de poder polític que estableixen els marcs legals.

En aquest capítol intentaré justificar des d'un punt de vista teòric la complexitat característica dels processos de regulació del conflicte urbà. Aquesta complexitat ha anat en augment en el context de la societat post-industrial i fa referència a la multiplicitat d'actors que intervenen en aquests processos i al dinamisme i la complexitat de les relacions que s'estableixen entre ells. En el primer capítol he justificat que l'àmbit local de govern no pot entendre's més com un espai merament administratiu, sinó com un espai polític. A l'hora, no pot entendre's més com un espai tancat en ell mateix, sinó immers en el marc de lògiques multi-nivell de govern. Per tant, la mateixa complexitat política que caracteritza els processos de govern a qualsevol escala (estatal, regional, global) es projecta amb força, també, sobre l'àmbit local.

Cal aclarir també que situaré aquesta complexitat característica dels processos de govern en la discussió dels diferents paradigmes de l'Anàlisi de les Polítiques Públiques i, més concretament, en la teoria sobre les xarxes de política pública (*policy networks*) i el seu desenvolupament posterior a través del concepte de la *governance*. Reconeixent, però, que es podria abordar des d'altres perspectives. Per exemple, en el camp de la teoria política, el debat que Robert Dahl (1961) sintetitza amb la pregunta 'qui governa?' (*Who Governs?*), ha confrontat des de fa

dècades aquells autors que entenen que el poder tendeix a estar concentrat en un nombre molt restringit d'actors amb una capacitat privilegiada d'accés als centres de decisió política i aquells que tendeixen a considerar que el poder, més aviat, es troba fragmentat i dispers entre un nombre molt elevat d'actors que, sense disposar necessàriament dels mateixos recursos ni de la mateixa capacitat d'influència política, són, de fet, interdependents entre ells. L'existència d'eleccions democràtiques i d'una determinada distribució formal del poder entre institucions legislatives, executives i judicials, per tant, no ens permet entendre de forma realista la distribució del poder polític entre diferents actors i col·lectius socials. Dunleavy (1980), Judge (1995), Harding (1995) i Stoker (1995) ens ofereixen una bona síntesi dels termes en que s'ha produït aquest debat entre 'elitistes' i 'pluralistes' i la seva projecció en la teoria política urbana<sup>10</sup>.

També podríem resseguir aquest debat des de la teoria de l'Administració Pública. La clàssica idea que l'Administració Pública és un espai de neutralitat tècnica, necessàriament separat i subordinat a la política, tal i com prescriu la coneguda dicotomia *wilsoniana*, ha trobat moltes dificultats per preservar la seva capacitat descriptiva de la realitat administrativa. Més aviat, la literatura politològica tendeix a entendre l'administració com un espai de conflicte entre interessos i valors confrontats que cal comprendre, un altre cop, si volem analitzar de manera realista com es produeixen els processos de formulació i implementació de les decisions de govern. La clàssica imatge *weberiana* d'una organització administrativa de caràcter piramidal, on les responsabilitats i les funcions es troben clarament delimitades entre nivells i unitats administratives i on les normes jurídiques fixen amb claredat els procediments d'actuació, trontolla davant d'una creixent conscienciació que, més aviat, l'administració és un espai fragmentat, on es produeixen un gran nombre de solapaments i de buits, dinàmiques de competència i de cooperació que desborden el que el dret administratiu és capaç de descriure. El clàssic estudi de Pressman i Wildavsky (1973) sobre la implementació de les polítiques públiques, l'aplicació a l'estudi de les burocràcies de la teoria de l'elecció racional que fan autors com Niskanen (1971) o Dunleavy (1981), per esmentar només alguns estudis clàssics sobre aquest tema, ens situen en el camí per entendre l'administració com un espai de conflicte polític, lluny de la idíl·lica imatge que Weber ens oferí sobre la burocràcia i les seves excel·lències com a forma d'organització administrativa.

---

<sup>10</sup> Aquest debat ha produït un seguit de paradigmes interpretatius de la política urbana que en les dues darreres dècades prenen força en el debat acadèmic, com el paradigma de les '*growth machines*' (Logan i Molotch, 1976) o dels '*urban regimes*' (Stone, 1993; Stoker i Mossberger, 1994).

Sense anar més lluny, hem dedicat tot el primer capítol a rendir comptes, precisament, de la complexitat de les relacions inter-governamentals. Entendre les relacions entre nivells de govern a partir de la lògica del govern multi-nivell, com hem vist, ens permet desprendre d'una perspectiva excessivament restringida a l'estudi de variables com la distribució dels recursos organitzatius i financers entre diferents nivells de govern, la distribució competencial i el grau de discrecionalitat legal de que disposen per gestionar aquestes competències. Més aviat, la Ciència Política ha tendit, en els darrers anys, a caracteritzar les relacions inter-governamentals com a relacions complexes i dinàmiques, en les que intervenen una gran quantitat de factors que no preveuen amb exactitud els marcs jurídics.

Entenc que resseguint els debats que s'han produït en l'àmbit de l'Anàlisi de les Polítiques Públiques podrem il·lustrar amb prou claredat l'abast de la complexitat dels processos de govern. Entenc també que la comprensió dels processos de govern no pot deslligar-se del context social en que es produeixen. Així, doncs, vull defensar en aquest capítol una tesi que connecta amb la línia argumental que s'ha seguit en l'anterior: el pas de la societat industrial a la societat post-industrial sotmet a fortes pressions de canvi les formes tradicionals de governar, també a l'àmbit local. En termes genèrics, el grau de complexitat dels processos de govern local, si ens atenem al nombre i a la naturalesa dels actors que hi intervenen i al tipus d'interaccions que s'estableixen entre ells, ha tendit a augmentar d'acord amb la pròpia complexitat, dinamisme i incertesa característiques de la societat post-industrial.

## **2. L'Anàlisi de les Polítiques Públiques: dels models simples als models complexos**

Durant el segle XX, la majoria d'estats occidentals augmenten de manera exponencial l'abast de les seves responsabilitats, els governs diversifiquen el tipus d'activitats que duen a terme i la despesa pública arriba a superar, en alguns països, la meitat del Producte Interior Brut nacional. Tal com ens explica John (1998: 4 – 5), durant la dècada dels 50s es va assentant la idea que l'actuació governamental podria solucionar bona part dels problemes col·lectius que afectaven les societats occidentals. Aquesta mena d'optimisme en relació a l'actuació dels governs tingué un impacte significatiu sobre les Ciències Socials i sobre la Ciència Política més en particular, animant els acadèmics a pensar que les seves investigacions podrien contribuir al bon funcionament de l'actuació pública. Els mateixos governs promogueren l'ús de la reflexió i de la

recerca acadèmica per a dissenyar i avaluar les polítiques públiques i, en part com a conseqüència d'això, proliferaren, primer als Estats Units, i després a Europa, instituts de recerca sobre els processos de formulació i implementació de les polítiques: '*una nova sub-disciplina de les polítiques públiques estava emergint*' (John: 1998: 5). En aquest sentit, durant els anys 50s, l'aproximació teòrica predominant en l'Anàlisi de les Polítiques Públiques adopta un caràcter eminentment prescriptiu i descansa en pressupòsits racionalistes: tot confiant en la capacitat dels governs de resoldre els problemes col·lectius a través de la planificació de les polítiques públiques, la disciplina esmerça grans energies en oferir-los-hi eines teòriques que els hi permetin controlar i conduir els processos de transformació social en la direcció desitjada (Mayntz, 1993; 1999).

No obstant això, aquestes dosis d'optimisme governamental i d'auto-confiança politològica comencen a entrar en crisi ben aviat. El fracàs de nombrosos programes de política pública anima a l'acadèmia a adoptar una perspectiva més analítica i crítica del *policy-making*. Des dels anys 60s, les principals línies de recerca desplaçaran progressivament la seva atenció cap a les causes del fracàs de les polítiques públiques, el *government failure*, i es replantejaran els paradigmes racionalistes per deixar pas a una nova aproximació a l'anàlisi de les polítiques centrada en els elements de complexitat. Vegem-ho amb més detall.

## **2.1 Els models tradicionals del policy-making: el debat racionalisme – incrementalisme**

Coincidint amb els orígens de l'Anàlisi de les Polítiques Públiques, la majoria d'autors que s'ubiquen dins d'aquesta perspectiva analítica tendeixen a caracteritzar el procés d'elaboració de les polítiques com un procés seqüencial on s'estableixen relacions de causa i efecte, acció i reacció, relativament clares. La comprensió del procés d'elaboració de les polítiques públiques acostuma a situar-se en el marc de diferents etapes: els ciutadans escullen els polítics per dur a terme un determinat programa de govern; els polítics formulen programes d'actuació governamental i descansen en l'administració pública, les burocràcies públiques, per tal d'implementar-los. L'administració pública s'organitza de manera que els nivells de responsabilitat i les àrees d'especialització estiguin clarament definides. Així, doncs, s'estableix una cadena de control jeràrquic dins de l'administració que garanteix que les actuacions dels empleats públics i de les unitats organitzatives a les quals pertanyen s'ajustarà a unes normes procedimentals pre-establertes. A efectes analítics, aquesta perspectiva del *policy-making* es

tradueix en la coneguda caracterització del procés d'elaboració de les polítiques com un procés seqüencial on podem distingir diferents etapes: la formulació del problema; la presa de decisió; i la seva implementació.

Ens apareix així una imatge del procés de l'elaboració de les polítiques públiques on la distribució de responsabilitats i de funcions entre diferents actors polítics està clarament delimitada:

- ✓ Una concepció del-legativa de la democràcia, on els ciutadans 's'especialitzen' en l'elecció dels seus representants polítics a diferents nivells (local, regional, central) cada x anys. Un cop escullen els seus representants polítics, esdevenen l'objecte de les polítiques públiques.
  
- ✓ Una concepció monocèntrica, jeràrquica, unilateral i racional (quasi-científica) del *policy-making*, on un únic centre decisor, els governs, dissenyen unes polítiques públiques que hauran de ser implementades de la forma més neutral i eficient possible per part de l'administració. Els governs, subjectes únics de l'acció de govern, tenen la funció d'identificar i de diagnosticar els problemes socials, analitzar les diferents alternatives existents i prendre la decisió més racional en funció d'uns valors explicitats. Un cop presa aquesta decisió, l'implementació de les decisions ha de quedar subjecte al monopoli regulatiu i sancionador de l'Administració Pública, que suposadament disposa dels recursos i dels instruments necessaris per a controlar i dirigir unilateralment el procés implementador.
  
- ✓ Una concepció de l'administració com a ens organitzatiu clarament separat i subordinat a la política (dicotomia *wilsoniana*), altament normativitzat, jeràrquicament organitzat i fortament especialitzat (burocràcia *weberiana*) que se sotmet a la voluntat política de les institucions democràticament electes i que es regeix pels principis de la igualtat i l'eficiència en la seva actuació. En paraules de Simon (1957, p.38 citat a Meny i Thoenig, 1992):

*'la teoria de l'administració hauria de preocupar-se de com constituir i posar en marxa una organització a fi de realitzar eficaçment el seu treball'.*

Aquesta concepció del *policy-making*, tal com es comença a reconèixer aviat, implica alguns pressupòsits bàsics: a) la capacitat dels governs per diagnosticar els problemes col·lectius i per identificar les alternatives existents a partir d'un coneixement comprensiu de la societat; b) la naturalesa eminentment racional del procés de selecció de les alternatives existents; c) la capacitat dels propis governs per implementar a través de recursos legals-racionals les decisions preses; i, en definitiva, c) un perfecte control dels elements que hi podia haver en joc en el procés de formulació i d'implementació de les polítiques. O, plantejat en els termes que ho fa Klijn (1997), el model racional es basava en el doble supòsit de la disposició d'informació perfecte i la claredat i la certesa de les preferències.

Supòsits que comencen a ser posats en dubte des de finals dels 50s a partir dels treballs d'autors com Simon (1957) o Lindblom (1960; 1968). L'aproximació racionalista topa, des del punt de vista d'aquests treballs crítics, amb dos grans obstacles: primer, la impossibilitat de disposar d'informació perfecta sobre l'origen, les causes i les dimensions dels problemes socials i sobre les conseqüències de les intervencions públiques; i segon, la incertesa, les contradiccions i la confusió habitual dels objectius de política pública. Simon sosté que la cerca de determinades finalitats de política pública s'ha d'entendre com un exercici de 'racionalitat limitada' (*bounded rationality*), en la mesura que la presa de decisions sempre vindrà condicionada pels costos de la recollida d'informació i els límits de la capacitat humana de coneixement.

Autors com Lindblom, alguns anys més tard, aprofundeixen en les complexitats característiques del *policy-making* i defineixen el procés d'elaboració de les polítiques públiques com un procés incremental (taula 5). Així, on el model racional pur pressuposava claredat i certesa dels objectius, Lindblom destaca que, en la pràctica, el decisor públic actua en un marc de confusió de valors, tractant d'assolir equilibris polítics entre actors que estan en desacord i sotmetent la selecció dels objectius als propis mitjans de què disposa. La capacitat suposadament il·limitada d'anàlisi i comprensió que el model racional pur atribuïa al decisor públic es veu fortament limitada davant de problemes complexos: el decisor públic, en la majoria dels casos, pren decisions sense tenir en compte totes les possibles conseqüències de les seves polítiques, obvia polítiques alternatives importants i menysté importants valors i interessos afectats.

**Taula 5. Racionalitat pura i incrementalisme segons Lindblom (1960: 81)**

Model racional pur	Model incrementalista <sup>11</sup>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Claredat de valors o objectius, diferents de i normalment pre-requisit a una anàlisi empírica de les polítiques alternatives</li><li>- Formulació de polítiques a través d'una anàlisi objectius-mitjans. Primer, s'identifiquen els objectius, després s'exploren els mitjans per assolir-los</li><li>- El test per una "bona" política és que es pot demostrar que representa la millor via per assolir els objectius desitjats</li><li>- Anàlisi comprensiva: tots els factors rellevants són tinguts en compte</li><li>- Confiança en la teoria</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Selecció del valors i objectius i anàlisi empírica de l'acció requerida no són diferents l'un de l'altre, sinó estretament interdependents</li><li>- L'anàlisi objectius-mitjans resulta inadequada o limitada</li><li>- El test per una "bona" política és normalment que els diversos analistes estan d'acord en la política (sense necessitat que sigui la més apropiada per uns objectius donats)</li><li>- Anàlisi dràsticament limitada:<ul style="list-style-type: none"><li>i. Importants resultats potencials són menystinguts</li><li>ii. Importants polítiques alternatives són menystingudes</li><li>iii. Importants valors afectats són menystinguts</li></ul></li><li>- Una successió de comparacions redueix molt o elimina la necessitat de confiança en la teoria</li></ul>

En paraules de Meny i Thoeing (1992: 143):

*"L'activitat del decisor consisteix en recordar i explorar el petit nombre d'alternatives de què disposa, que coneix o que li semblen acceptables a ell i a tercers. Minimitza la cerca i l'anàlisi d'alternatives. Seguidament, adopta un criteri de judici raonable, barreja de racionalitat i d'intuïció. Finalment, en el conjunt d'alternatives explorades, es deté en la primera solució que li sembla satisfactòria a ell i als demés. No busca el millor o l'òptim; es contenta amb evitar el pitjor o el menys raonable".*

Lindblom defineix aquest model com "l'art d'anar tirant" (*the Science of Muddling Through*), destaca els límits que la realitat quotidiana imposa sobre la capacitat dels governs per desplegar les polítiques a partir de criteris racionals purs i reclama la necessitat d'ajustar-se estratègicament a la limitació de coneixement i als compromisos que han d'adquirir-se en un entorn de preferències confoses i contradictòries. En contra de la perspectiva deductiva i prescriptiva del racionalisme pur, en definitiva, proposa un retorn al empirisme i a l'anàlisi dels fenòmens que succeeixen a la realitat (Meny i Thoeing, 1992: 54).

Aquesta perspectiva del procés d'elaboració de les polítiques no només ens estimula a qüestionar-nos que, efectivament, la presa de decisions públiques atengui a criteris racionals,

<sup>11</sup> Adverteixo al lector que Lindblom encara bateja aquest nou paradigma d'anàlisi de les polítiques públiques al 1959 com a model de 'racionalitat limitada'. Serà posteriorment que el seu model serà re-interpretat com a 'model incrementalista'. Les bases del model incrementalista, entenc, ja queden assentades en aquesta taula, i per això opto per anomenar-lo com a tal tot i que l'autor, en l'article del qual s'extrau aquesta taula, no ho fa.

siguin purs o limitats, sinó que també fa trontollar la visió lineal o seqüencial que el paradigma racionalista ens havia portat a assumir. En paraules, un altre cop, de John (1998: 25):

*"la mera experiència de la confusió del procés d'elaboració de les polítiques públiques, les oscil·lacions i els canvis en les decisions, les marxos enrere, els quixotescos errors i les sorpreses, és suficient per advertir al recercador que, fins i tot en tant que un model ideal, el model seqüencial té els seus problemes (...). De cap manera el procés d'elaboració de les polítiques es correspon amb el model lineal excepte en el sentit mínim que una política pública, formalment, ha de ser proposada, legislada i implementada".*

En l'anàlisi de les polítiques públiques difícilment podem identificar un principi i un final i més encara distingir amb claredat entre diferents etapes del *policy-making*. L'anàlisi de com funcionen els processos d'elaboració dels pressupostos, per exemple, confirma, a la vista d'autors com Hecko i Wildavsky (1974), que les decisions pressupostàries anteriors condicionen enormement les posteriors. A més a més, segons aquests autors, les diferents unitats del govern, les burocràcies i els grups d'interès lluiten per obtenir petites porcions del pressupost total i es fa difícil de sostenir empíricament que aquest tipus de decisions atengui a una planificació racional en base a objectius clars.

Pressman i Wildavsky (1973), en el clàssic *Implementation*, afegeixen més llum a la complexitat intrínseca als processos d'elaboració de les polítiques públiques. Contràriament a la perspectiva analítica que entén les agències públiques que implementen les decisions com a plenament subordinades als centres decisoris, tendeixen a concebre el procés d'elaboració de les polítiques públiques en el marc d'una complexa cadena d'interdependències entre els governs i l'administració i els diferents nivells i unitats que la componen. Fins i tot els nivells més baixos de l'administració disposen d'un cert grau de discrecionalitat, més enllà del que formalment s'estableix en el dret administratiu, per incidir sobre l'orientació que prenen finalment les polítiques públiques i poden arribar a condicionar el seu èxit o fracàs. A mesura que augmenta el nombre d'agències encarregades d'implementar les decisions públiques, augmenten també les probabilitats que el sentit final de la política pública evolucioni en una direcció diferent a la que havia estat pre-fixada.

## 2.2 El policy-making com a procés complex

Seguint a Klijn (1997), els models racional pur, limitat i incremental, no obstant les seves diferències, comparteixen una mateixa perspectiva d'anàlisi: l'assumpció que el procés d'elaboració de les polítiques pot ser dirigit, o com a mínim analitzat, des de la perspectiva d'un sol actor: el govern. Comparteixen, en definitiva, el fet de concebre el procés polític com un procés monocèntric, on els governs són subjectes únics en el procés d'elaboració de les polítiques. En la mateixa línia es pronuncia John (1998: 29):

*'la teoria clàssica sobre la implementació es basa en una perspectiva top-down, on el sistema polític és vist des del punt de vista dels que formulen les polítiques públiques més que no pas la d'altres que estan involucrats en la presa de decisions'.*

Els models clàssics comparteixen, a més a més, el fet de concebre el procés d'elaboració de les polítiques com un procés efectivament racional, ja sigui pur o limitat. En aquest sentit, el repte que es comença a plantejar a partir dels 70:

*"és despullar l'esquema de l'anàlisi decisional de qualsevol intent d'explicació racional, sigui global o limitada, i partir de la hipòtesi que les decisions són el resultat de pressions, compromisos, coalicions i negociacions entre una pluralitat d'actors que es troben en situacions d'interdependència, per tant, amb necessitat els uns dels altres, malgrat que estructuralment els seus interessos puguin estar en contrast" (Subirats, 1989: 80)*

O en paraules de Brugué (1996: 335):

*"en la pràctica efectiva de l'Administració pública, per tant, el procés decisional no s'elabora, únicament, a partir dels diàfans paràmetres de la racionalitat, sinó que ha de situar-se en les més complexes dinàmiques dels jocs de poder. Si prendre decisions inclou l'exercici de poder, serà inevitable introduir mecanismes d'intercanvi, de negociació o, en altres paraules, de resolució de conflictes entre les parts"*

Als anys 70, per tant, comença a desenvolupar-se una nova aproximació al *policy-making* on les polítiques públiques seran concebudes, bàsicament, com el resultat d'un procés complex i dinàmic d'interacció entre diversos actors que intenten incidir sobre el seu contingut a partir dels seus propis interessos i valors (Klijn, 1997). Un model que reconeix que els recursos necessaris pel desenvolupament de les polítiques no són el monopoli d'un únic actor, sinó que al contrari, existeix una gran diversitat d'actors interdependents entre ells, amb interessos propis i amb

percepcions diferents dels problemes públics, i que tots ells mobilitzen recursos i tenen un certa capacitat d'influència sobre el procés d'elaboració de les polítiques. L'escenari on es formulen les polítiques es caracteritza per la incertesa i per la complexitat: els objectius són diversos i contradictoris, les jerarquies són confoses i els procediments no estan clars (Kickert et al, 1997). O en paraules de Kooiman (1993), ens trobem en un escenari complex, divers i dinàmic que fa trontollar l'aproximació tradicional del *command-and-control* com a mecanisme eficaç per donar resposta als nous reptes socials.

Des de diferents perspectives, per tant, i de forma gradual, l'Anàlisi de les Polítiques Públiques va incorporant nous elements de complexitat en la comprensió i la representació dels processos d'elaboració de les polítiques públiques. Una complexitat que es manifesta, com a mínim, en una quàdruple dimensió (figura 1):

i. **La dimensió del coneixement**

Tal com ja destaquen autors com Simon o Lindblom, el coneixement que té qualsevol actor sobre la realitat que el rodeja és incert: l'origen, les causes i les solucions als problemes col·lectius, així com els efectes de les intervencions públiques sobre aquests problemes són difícilment abordables des de certes cognitives inequívokes. Seguint el principi de la racionalitat limitada (Simon, 1957: 198, citat a Lindblom, 1968):

*"La capacitat de la ment humana per formular i per resoldre problemes complexos és massa petita comparada amb la grandària dels problemes pels quals es requereix una solució com per aconseguir un comportament racional i objectiu en el món real – o fins i tot per aproximar-se raonablement a aquesta racionalitat objectiva"*

Però, a més a més, el coneixement i la informació es troben altament dispersos en la societat, sense que cap actor pugui aspirar a tenir-ne el monopli. És a dir, les necessitats que es presenten en aquest terreny resulten insalvables per part d'un centre decisor i exigeixen un intercanvi fluid entre múltiples actors pertanyents a múltiples esferes (Mayntz, 1993; Kooiman, 1993).

## ii. La dimensió dels valors, els interessos i les preferències

Els valors, les idees, els interessos i les preferències en joc en els processos polítics són complexes. No només posseeixen múltiples subjectes, sinó que són també en elles mateixes confoses, canviants i inestables. Enfront dels enfocaments monocèntrics de govern, per tant, cal assenyalar l'existència de múltiples actors de naturalesa molt diversa que tracten d'influir activament en el procés de formulació i d'implementació de les polítiques, partint de les seves pròpies percepcions de la realitat, dels seus propis interessos i dels seus objectius estratègics particulars. La selecció de les alternatives, en aquest sentit, no pot respondre a criteris racionals sinó que s'emmarca en un procés eminentment polític on actors diversos mobilitzen i intercanvien recursos, negocien prioritats, entren en conflicte i tracten d'assolir acords.

## iii. La dimensió de l'autoritat

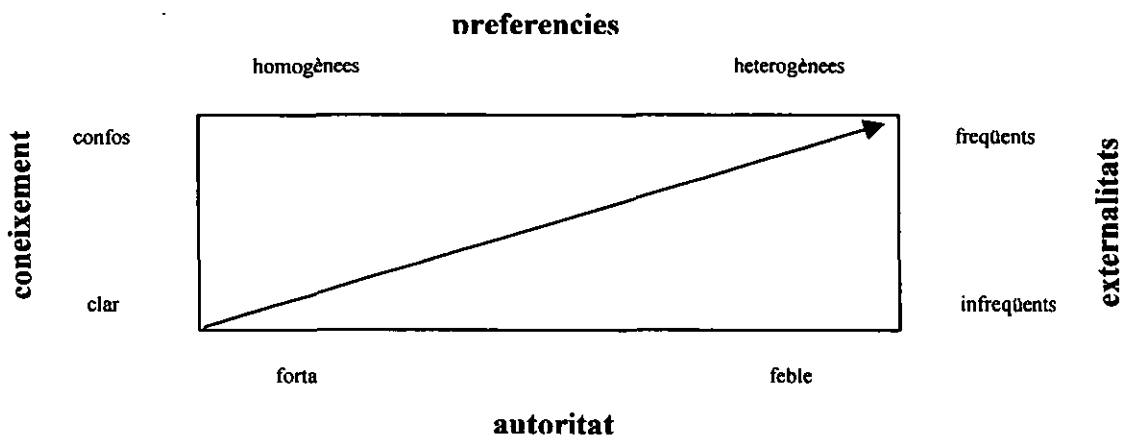
Tal com comencen a remarcar els estudis d'implementació, les polítiques públiques es desenvolupen en un escenari on els agents implementadors no són subjectes absolutament subordinables a les decisions preses per les elits centrals. Ans al contrari, mantenen una certa discrecionalitat que els hi permet influir sobre la seva orientació. De la mateixa manera, els *target groups* no són mers objectes passius davant de les decisions preses pels poders públics, sinó que a través dels seus comportaments i de l'ús estratègic que puguin fer de recursos claus a la seva disposició poden determinar l'èxit o el fracàs de les polítiques. La concepció legal-racionalista de l'autoritat, per tant, entra en crisi, i obliga a replantejar-se la pròpia concepció del poder: en un context de complexitat, l'implementació de les polítiques ha de confiar més en recursos com la influència, la persuasió, o el lideratge, que no pas en la regulació impositiva dels comportaments socials (Majone, 1989).

## iv. La dimensió de les externalitats

Finalment, les dificultats lligades a la probabilitat que les intervencions públiques provoquin externalitats, efectes imprevistos sobre actors o nivells territorials que no han estat representats prèviament com a subjectes ni com a objectes del procés de presa de decisions. Les polítiques públiques provoquen un seguit de reaccions imprevistes que posen en qüestió la visió tradicional

de l'acció de govern en tant que un procés propositiu i unidireccional orientat a solucionar problemes concrets en àmbits clarament definits i acotats. La interdependència de problemes i d'actors qüestiona seriosament el model clàssic de polítiques públiques, segmentat i unidireccional. Seguint Mayntz (1993), l'objecte de l'acció de govern no són, en realitat, categories aïllades de persones o organitzacions, sinó subsistemes socials (econòmic, científic, educatiu, sanitari...) complexos, composts per múltiples actors i caracteritzats per elements diversos amb interrelacions difícils de desxifrar. És en aquest context, per tant, on emergeixen dificultats greus de coneixement i, sobretot, apareixen les dificultats per exercir una influència propositiva i unidireccional des d'un únic centre decisor.

Figura 1. La complexitat del procés d'elaboració de les polítiques públiques (Elaboració pròpia)



### 2.3 La nova arquitectura de la complexitat: l'aproximació de les *policy networks*

El creixent èmfasi en els elements de complexitat del procés d'elaboració de les polítiques, el progressiu qüestionament de la concepció monocèntrica del govern i la creixent assumpció del caràcter eminentment polític (i no racional) d'aquest procés troben el seu punt de trobada en un nou concepte que des de llavors esdevindrà clau en l'Anàlisi de les Polítiques Públiques: les *policy networks*. En paraules de Kennis i Schneider, el concepte de la xarxa ha esdevingut "el nou paradigma per a l'arquitectura de la complexitat" (1991: 25, citats a Börtzel, 1998). El supòsit teòric fonamental en que es basa aquesta aproximació és que l'elaboració de les polítiques públiques no es pot entendre sinó és en el marc de les complexes xarxes d'actors que intervenen

en aquest procés. Les xarxes de política pública, per tant, emmarquen les complexitats polítiques i cognitives que caracteritzen el procés d'elaboració de les polítiques públiques.

Des dels mateixos orígens d'aquesta aproximació<sup>12</sup>, però, es van definint dues concepcions contraposades sobre la naturalesa de les *policy networks* (Rhodes, 2000; Kickert et al, 1997; Hay, 1998):

L'una posa èmfasi en els processos d'exclusió i de tancament que es produeixen en el si de les xarxes. Les *policy networks*, des d'aquesta perspectiva, acostumen a ser restrictives en el seu accés, poc representatives de la pluralitat dels interessos socials, dominades per interessos privats i *unaccountables* de les seves accions. Però, a més a més, presenten alguns riscos en termes de funcionalitat: són difícils de conduir, les necessitats de coordinació provoquen un enlentiment del *policy-making*, poden provocar una certa paràlisi de les polítiques i acostumen a ser difícils de combinar amb altres estructures de govern. Segons paraules de Marsh i Rhodes (1992: 263):

*"la metàfora de les policy networks suggereix que les polítiques a la Gran Bretanya són el producte d'una estructura de poder elitista, malgrat que fragmentada entre diferents àrees funcionals (...). A cada àrea, un nombre limitat de grups gaudeix d'un accés privilegiat al procés de presa de decisions, determinant tant l'agenda pública com els policy outcomes".*

L'altre, en canvi, posa l'accent en el caràcter plural i permeable de les xarxes, a l'hora que subratlla que aquest tipus d'esquema de govern sorgeix com a conseqüència de les creixents dificultats de regular el conflicte social a través dels mercats i les jerarquies. Assenyalen que les *policy networks*, per la via de posar en contacte els decisors públics i els agents implementadors, incrementen l'*expertise* i la informació disponible en els processos d'elaboració de les polítiques. A través de la negociació política entre una pluralitat d'actors, a més a més, s'incrementa l'acceptabilitat de les polítiques i per tant el sentit de corresponsabilitat amb el seu desplegament. Seguint Börtzel (1998: 15):

---

<sup>12</sup> Un repàs en profunditat dels orígens teòrics d'aquesta aproximació i dels debats que suscita es pot trobar, entre d'altres, a Marsh i Rhodes (1992).

*"en un entorn creixement complex i dinàmic, on la coordinació jeràrquica resulta difícil sinó impossible i el potencial de desregulació es troba limitat pels fracassos del mercat, el govern esdevé cada cop més plausible en el marc de policy networks en les quals actors públics i privats, mútuament dependents en els seus recursos, es troben lligats de forma no jeràrquica per intercanviar recursos i per coordinar els seus interessos i les seves accions"<sup>13</sup>*

Hay (1998) identifica en la mateixa línia dos grans universos conceptuals sobre les *policy networks* i ho fa en els següents termes (taula 6):

**Taula 6. Connotacions atribuïdes a les xarxes: aliança harmoniosa o Cosa Nostra? (Hay, 1998: 40)**

Connotacions positives	Connotacions pejoratives
Consensuals / harmonioses	Tancades / opaques
Preses de decisió eficients i obertes	Endogàmiques
Negociació / conciliació d'interessos	Camarilles / càrtels
No burocràtiques	Facilitadores de corrupció
Orgàniques: les xarxes van més enllà que la suma dels seus components	A-democràtiques
Responsables / flexibles	Exclusives, restrictives
Espontànies (no impositives)	Dominades per prejudicis
Col·lectives / comunitàries	Poder sense mandat; poder sense accountability
No competitives, innovadores	Il·lícites, subterrànies
Estratègiques	Privilegien interessos privats
Horizontals	Maquiavèliques
	Un reflex de les jerarquies, el status i els privilegis externs

És a dir, enfront d'una concepció que posa èmfasi en les relacions harmonioses i consensuals dins de la xarxa, que concep les *policy networks* com una forma de governar més oberta i eficient, l'altra concepció posa l'accent en els processos d'exclusió i de tancament que es donen en el si de la xarxa: l'eficiència, la capacitat d'influència i el poder de la xarxa, només poden produir-se en detriment de la representació, la responsabilitat i l'*accountability* democràtiques (Hay, 1998).

<sup>13</sup> Vull remarcar dues diferències fonamentals entre ambdues aproximacions que resulten importants a efectes de definir el fil argumental d'aquest capítol. D'una banda, mentre la primera aproximació és hereva de les teories elitistes del poder polític, la segona s'aproxima a les teories pluralistes. D'altra banda, mentre la primera tendeix a concebre les *policy networks* com a variable explicativa de la resistència al canvi en les polítiques públiques (*policy stability*), la segona concep les *policy networks* com a variable resultant de canvis estructurals en la societat. Aquesta segona perspectiva, com veurem, té un fort impacte sobre la teoria de la *governance*.

Més enllà de la diversitat de perspectives, podríem identificar un marc conceptual comú en la literatura sobre *policy networks*. Tractant de trobar una definició bàsica de les xarxes, podríem destacar-ne tres aspectes fonamentals (Kickert et al, 1997):

- ✓ La no existència d'un centre nodal capaç de determinar processos unilateralment i en un sentit jeràrquic. És a dir, l'estructura multinodal de la xarxa i la determinació relacional de processos i resultats.
- ✓ La interdependència. No es tracta només de pluralisme, de més actors; sinó sobretot de dependències mútues entre aquests actors en el moment de resoldre problemes, perseguir objectius i assolir certs resultats.
- ✓ Un cert grau d'institucionalització, en el sentit menys estructural del terme. És a dir, l'existència d'unes interaccions més o menys sostingudes amb algun nivell d'estabilitat i de rutinització.

Marsh i Rhodes (1992) resolen el debat apuntat anteriorment assumint la variabilitat del caràcter de les *policy networks* segons les circumstàncies. Així, doncs, partint d'una definició de les *policy networks* similar a la que acabo d'apuntar, identifiquen diversos tipus de xarxes que oscil·len en un continu entre unes *policy communities* altament integrades, cohesionades internament i restrictives en les seves pautes d'accés fins a unes *issue networks* més pluralistes, amb una composició més inestable i amb un nivell molt més baix de cohesió (taula 7)

La literatura sobre *policy networks*, per tant, ens representa, des de perspectives diverses, un model d'elaboració de les polítiques públiques contraposat als models monocèntrics tradicionals, situa nous elements de complexitat en el centre del debat i suggereix, encara que des de posicionaments contradictoris, les relacions d'aquest nou paradigma amb la funcionalitat de les polítiques públiques i la legitimitat democràtica. La seva principal aportació a l'Anàlisi de les Polítiques Públiques, entenc, consisteix en situar la comprensió del procés d'elaboració de les polítiques públiques en el marc de les complexes interaccions que es produeixen entre una pluralitat més o menys gran d'actors de naturalesa diversa.

**Taula 7. Tipus extrems de *policy networks* (Marsh i Rhodes, 1992: 251)**

Dimensió / tipus de xarxa	Policy Community	Issue Network
Accés / nombre de participants	Nombre molt limitat d'actors/ alguns grups intencionalment exclosos	Obert / Gran
Tipus d'interès	Dominada per interessos econòmics i/o professionals	Travessa un gran ventall d'interessos
Integració / freqüència de les interaccions	Interacció freqüent i d'elevada qualitat entre tots els grups en tots els temes relacionats amb el policy issue	Els contactes fluctuen en freqüència i intensitat
Continuïtat	Pertinença, valors i resultats persistents al llarg del temps	L'accés fluctua significativament
Consens	Tots els participants comparteixen valors bàsics i accepten la legitimitat dels resultats	Existeix un cert acord, però el conflicte és permanentment present
Recursos / distribució de recursos (dins la xarxa)	Tots els participants tenen recursos / relacions bàsiques d'intercanvi	Alguns participants poden tenir recursos, però són limitats / relacions bàsiques consultives
Distribució de recursos (dins de les organitzacions participants)	Jeràrquica: forta centralització de les decisions en els líders	Capacitat per regular la representació en les xarxes diversa i variable
Poder	Equilibri de poder entre els membres. Jocs de suma positiva	Desequilibri de poder, reflectint una desigualtat de recursos i de capacitat d'accés. Jocs de suma zero

### **3. El paradigma de la *governance***

L'aproximació de les *policy networks* es formula originàriament en el context de la societat industrial i, en tot cas, la seva validesa analítica es pretén que sigui independent del context estructural en que es regula el conflicte social. Des de finals dels anys 80s, però, diversos autors sostenen que el pas de la societat industrial a la societat post-industrial està sotmetent a fortes pressions de canvi les formes tradicionals de regular el conflicte social. En aquest nou escenari social, les complexitats i les incerteses dels processos de transformació social augmenten significativament; la pluralitat i la densitat dels actors que participen en el procés d'elaboració de les polítiques públiques experimenten un increment remarcable; i tot plegat, desemboca en l'emergència de nous instruments de política pública orientats a la gestió de les xarxes (*network management*). Aquest paradigma emergent de regulació del conflicte social, referit en l'àmbit de la Ciència Política com la *governance*, ens remet, com diu Rhodes (1997: 52), a la necessitat de

gestionar les xarxes d'actors que participen en el *policy-making*, xarxes cada cop més plurals i més denses en la seva configuració i més complexes en la seva dinàmica.

### 3.1 Característiques bàsiques

Un punt en comú en la literatura sobre *governance* és remarcar l'elevada complexitat i l'elevat grau d'ambigüitat del mateix concepte. En paraules de Rhodes (1996: 653), el concepte de la *governance* ha vingut a definir "*a new process of governing; a changed condition of ordered rule; a new method by which society is governed*". Però, un cop assumida aquesta definició bàsica, que emfasitza en els elements d'innovació i de canvi respecte els modes tradicionals de govern, l'ambigüitat i la controvèrsia teòrica comencen a imperar.

El concepte de la *governance* suscita, en primer lloc, algunes disparitats terminològiques. En anglès, el terme *governance* ha anat adquirint significat per contraposició al terme de *government*. D'aquesta manera, segons l'ús que en fan autors com Kooiman (2000; 2003), Stoker (1996), Rhodes (1996; 1997) o Pierre (2000), *government* i *governance* representarien dues formes contraposades de govern (*governing*). Durant molt anys, no obstant això, *governance* i *government* han estat utilitzats com a sinònims. Alguns autors encara utilitzen el terme *governance* com un concepte comprensiu que pot referir-se en ell mateix a tres sistemes contraposats de regulació del conflicte social: la jerarquia, el mercat i les *policy networks* (Börtzel, 1998; Mayntz, 1999).

La traducció al català o al castellà, també ha estat marcada fins ara per una certa disparitat de criteri (Font, N. 2001): Vallès (2000) i Morata (2000) han traduït *governance* per "governació"; Brugué i Gomà (1998) acostumen a emprar la fórmula "govern relacional" o "govern en xarxa"; Brugué, Gomà i Subirats s'hi refereixen com a "capacitat de governar" (EAP, 1999). Tal com adverteix Font, N. (2001), però, cap d'aquestes fórmules ha aconseguit encara imposar-se com a punt de consens en la comunitat acadèmica<sup>14</sup>. Optaré, tal com fa l'autora, per utilitzar la versió original, malgrat que en alguns instants es pugui utilitzar qualsevol dels termes esmentats com a sinònim.

---

<sup>14</sup> La Real Academia Española de las Letras ha intentat imposar el seu criteri en aquesta discussió, adoptant el terme "Gobernanza". La seva traducció al català és 'governança'. Termes, però, que encara no han estat incorporats en l'argot acadèmic i que semblen no haver resolt el problema de la traducció.

Abans de trobar alguns elements identificatius bàsics del concepte, cal assenyalar que, en la literatura, s'han anat desenvolupant dues grans interpretacions sobre el significat del concepte. En la seva concepció més general, la *governance* reflecteix, tal com es vol defensar en aquest treball, un procés d'adaptació operativa de les formes de governar a un nou context social caracteritzat per elements de creixent complexitat: el de la societat post-industrial. Cal remarcar, però, que bona part de la literatura ha tendit a dotar al concepte de la *governance* d'un caràcter de 'tercera via': és a dir, com una via intermitja respecte el govern tradicional – entès com a govern jeràrquic – i el mercat. Enfront de l'ofensiva neoliberal dels anys 80, el govern en xarxa implicaria la preservació de l'espai públic i dels projectes col·lectius com una alternativa plausible al retorn al *laissez faire*, però la determinació col·lectiva dels processos de transformació social ja no seria, en el marc d'aquest nou paradigma, el producte de l'acció unilateral i jeràrquica dels poders públics sobre la societat sinó el resultat d'un intercanvi complex de recursos entre múltiples nivells de govern i agents no institucionals en el marc de noves xarxes participatives.

Amb la finalitat de construir un marc conceptual comú que pugui integrar aquestes diverses accepcions, es presentaran les que considero les idees bàsiques sobre les quals s'articula aquest nou paradigma. Es farà desenvolupant tres proposicions, directament interrelacionades entre si, que constitueixen, segons el meu parer, el nucli conceptual del paradigma de la *governance*:

- a) *La governance implica el reconeixement, l'acceptació i la integració de la complexitat com un element intrínsec al procés polític*

Més enllà de les dificultats terminològiques i de l'ambigüitat que envolta aquest concepte, un punt de trobada en la literatura sobre *governance* és explorar els límits del model tradicional de govern y procurar noves formes de concebre i d'exercir l'autoritat pública (Rhodes, 2000). Més concretament, el paradigma de la *governance* es fonamenta en el reconeixement d'un nou escenari social caracteritzat per una complexitat creixent on les velles formes de govern resten obsoletes.

Recuperant l'idea exposada anteriorment, aquesta complexitat ve motivada per dos elements bàsics (Subirats, 1997) (figura 2). En primer lloc, per la incertesa que provoca el canvi permanent, la diversificació i la complexització pròpies de la societat post-industrial. Nous eixos de desigualtat social amb interrelacions complexes; noves i múltiples formes de convivència

familiar, nous marcs de relació laboral més flexibles, dinàmics i inestables; modes cada cop més dinàmics i desconcentrats d'organització del procés productiu; nous valors i necessitats postmaterials; interdependències globals complexes... defineixen un escenari que no pot ser comprès a partir d'un únic centre pensant i exigeixen l'intercanvi de recursos cognitius entre múltiples actors en un marc inevitablement incert on no tot es pot saber ni tot es pot comprendre.

En segon lloc, la creixent complexitat política. Hem vist com l'Anàlisi de les Polítiques Públiques ha anat replantejant-se els enfocaments monocèntrics i jeràrquics de govern i ha anat incorporant una nova concepció policèntrica on el procés polític en general i el *policy-making* en concret vindrien determinats per les múltiples interaccions que s'estableixen entre actors de naturalesa diversa. Mentre autors com Lindblom ja advertien que les preferències que determinen la presa de decisions públiques són en la major part dels casos confoses i contradictòries entre si, el model de les *policy networks* va més enllà i ens presenta un escenari on les decisions es prenen, com ens deia Brugué (1996: 335), "*en el marc de les complexes dinàmiques del jocs de poder*". En el context de la societat post-industrial, les formes tradicionals d'acció col·lectiva (partits, sindicats de masses) es mostren cada cop menys capaces d'integrar i d'articular el conjunt de necessitats i de preferències socials i aquestes es canalitzen cada cop més en un marc organitzatiu fragmentat i inestable. Les eleccions es mostren cada cop més impotents per a resoldre aquesta complexitat i per a traslladar-la simplificadorament a l'espai de les institucions públiques. El procés d'elaboració de les polítiques públiques es desenvolupa en un escenari de pluralisme polític que es manifesta de forma incisiva i permanent més enllà de l'instant electoral i més enllà de l'espai institucional. Les mateixes institucions tendeixen a estar fragmentades internament i s'hi produeixen situacions de conflicte i de competència.

Remetent-nos a la figura 2, la *governance* representa un sistema de govern que s'insereix i es desenvolupa des del quadrant 4 (figura 2):

Figura 2. Escenaris de govern: complexitats polítiques i cognitives (Subirats, 1997)

		Complexitats polítiques	
		Baixes	Altes
Complexitats cognitives	Baixes	1	2
	Altes	3	4

Una idea bàsica del paradigma de la *governance*, per tant, és acceptar i gestionar la complexitat en els processos de govern, i no tractar d'eliminar-la. Tal com ens diuen Brugué, Gomà i Subirats (2002: 14), no es pretén eliminar la complexitat potser perquè es reconeix que és impossible:

*"l'acumulació d'experiències i l'avanç del coneixement no ens ha conduït a una major confiança en la nostra capacitat de control social, sinó al contrari, ha augmentat la consciència sobre els nostres límits. La confiança dels segle XIX era una confiança adolescent, pròpia d'aquell que creu que ja ho sap tot; mentre que l'escepticisme del segle XXI és una actitud madura, la d'aquell que sap reconèixer que mai podrà tenir un control absolut ni sobre un mateix ni sobre el seu entorn"*

I no es pretén reduir perquè la complexitat és rica i ens aporta matisos que d'una altra forma perdriem:

*"la simplificació es clarificadora, però també és empobridora: no ens permet veure més del que esperem veure. L'acceptació de la complexitat, en canvi, ens enriqueix: ens permet identificar múltiples dimensions i percepcions diverses sobre els problemes, ens permet detectar la presència d'instruments variats d'intervenció i ens permet acceptar l'existència de diversos objectius i punts de vista"*

Acceptar la diversitat, segons aquests autors, implica *"articular la diversitat i la fragmentació a través de la coordinació o la integració; reconèixer els múltiples nivells que configuren la xarxa, acceptar la seva participació en les tasques de govern i gestionar les interrelacions amb la finalitat de provocar accions integrades"* (Brugué, Gomà, Subirats, 2002: 14). Però no només es tracta d'integrar la diversitat dels actors existents sinó també d'assumir l'incertesa com un element intrínsec al procés polític. Governar, en aquest sentit, no pot seguir sent la tasca d'uns pocs experts aplicant coneixements contrastats sinó que ha de ser concebut com un procés

d'aprenentatge social on múltiples actors aporten els seus coneixements, les seves pròpies percepcions de la realitat i tracten d'arribar a definicions compartides dels problemes (Christiensen, 1999; Goss, 2000). Plantejat en els termes que ho fa Kooiman, l'única forma de governar sistemes sociopolítics dinàmics, diversos i complexos d'una forma democràtica i efectiva és incorporar el dinamisme, la diversitat i la complexitat en la governació de les nostres societats. (Kooiman, 1993; 2000; 2003).

*b) La governance implica un sistema de govern a través de la participació d'actors diversos en el marc de xarxes plurals*

Un element bàsic d'aquest paradigma, per tant, és el reconeixement de la interdependència de múltiples actors, públics i privats, amb interessos, voluntats i recursos clau pel desenvolupament de les polítiques públiques. Actors que tractaran d'influir estratègicament en el procés polític a partir de les seves pròpies percepcions dels problemes, dels seus propis objectius i comptant amb un seguit de recursos que generalment, amb major o menor efectivitat, els permetran incidir en l'evolució d'aquest procés. Com s'ha explicat: el coneixement es troba dispers entre una multiplicitat d'actors que posseeixen, a més a més, les seves pròpies definicions dels problemes; les preferències que determinen la presa de decisions públiques posseeixen múltiples subjectes; l'autoritat és un concepte difós que només pot desenvolupar-se en un marc de negociació permanent; els recursos pel desenvolupament eficaç de les polítiques es troben distribuïts entre una multiplicitat de subjectes.

Més concretament, la diversitat d'actors susceptibles de participar en el marc d'aquestes xarxes plurals responen a una triple dinàmica de fragmentació de les capacitats de govern:

**i. el govern multinivell**

Com hem vist en el primer capítol, les relacions entre diferents nivells de govern potser no han estat mai ni plenament jeràrquiques ni plenament autònomes. El que sembla evident, però, és que el context de la societat post-industrial pressiona cap a la confluència de diversos nivells de govern en determinats àmbits de política pública, de manera que entre ells s'estableixen fortes interdependències que cal gestionar (Hooghe i Marks, 2001).

## ii. Les xarxes públiques horitzontals

En el marc de la societat post-industrial, es produeixen tres grans tendències de canvi organitzatiu en el sector públic (Peters i Wright, 1996):

En primer lloc, la complexitat i el caràcter dinàmic dels problemes col·lectius pressionen cap a la **descentralització** de les estructures organitzatives. No es tracta, només, de descentralitzar l'*administració* dels serveis públics, sinó més aviat de dotar d'un major marge d'autonomia política aquelles organitzacions públiques més pròximes al ciutadà i més arrelades al territori. Amb la descentralització del sector públic, es pretén augmentar la capacitat d'adaptació de les polítiques públiques a la diversitat i el dinamisme dels problemes col·lectius, així com afavorir noves dinàmiques participatives en els processos polítics (Wolman, 1990; Walliser, 1999).

En segon lloc, en aquest nou context social emergeixen fortes tendències d'**agencialització** del sector públic. En aquest cas, els governs no pretenen desprendre's de la seva responsabilitat de direcció política dels programes d'actuació, però semblen identificar una necessitat de dotar de major autonomia de gestió aquelles unitats que presten determinats serveis. La finalitat teòrica d'aquesta tendència d'innovació organitzativa és augmentar la flexibilitat en els procediments d'actuació del sector públic i el canvi de lògica que hi ha implícit és relaxar les normes de procediment a l'hora que s'enforteix l'avaluació dels rendiments d'aquestes agències (Osborne i Gaebler, 1992).

En tercer lloc, les velles segmentacions analítiques de la societat, traduïdes en una rígida separació horitzontal de responsabilitats en el marc d'unitats especialitzades, van essent abandonades en favor de nous esquemes de **transversalitat** temàtica i organitzativa dins del sector públic. La transversalitat implica, en primer lloc, reconèixer les complexes interrelacions que s'estableixen entre diferents sectors de política pública tradicionalment segmentats (joventut, educació, sanitat, ocupació...) i a partir d'aquí, posar en interrelació diferents àrees organitzatives i agències públiques en el marc de projectes compartits. Les velles segmentacions analítiques perden encara més el sentit davant de nous reptes temàtics emergents en la societat post-industrial, com la immigració, la sostenibilitat o l'exclusió social. L'abordatge tant de les velles com de les noves temàtiques requereix cada cop més nous instruments de diagnòstic que ajudin a entendre les interrelacions causals que s'estableixen entre múltiples dimensions de la vida pública i l'adopció de noves estructures organitzatives que permetin l'intercanvi i la col·laboració

(enlloc de la competència i l'isolament) de les diverses unitats que componen l'administració (Blanco i Gomà, 2002).

Caldria afegir una altra dimensió de canvi important en aquest sentit: la clàssica separació *wilsoniana* entre una esfera de govern que pren decisions polítiques i una esfera administrativa que les executa des de la neutralitat tècnica mostra cada cop menys capacitat descriptiva del que succeeix en la pràctica quotidiana del *policy-making*. Totes aquestes tendències de canvi, per tant, que reflecteixen una nova concepció del sector públic en tant que un sector fragmentat internament on cal establir interaccions polítiques de coordinació vertical i horitzontal. L'antiga visió piramidal de l'administració pública burocràtica-weberiana tendeix a ser superada per una nova concepció en xarxa multinivell i horitzontal. En aquesta línia, apareixen alguns autors que reclamen la necessitat d'introduir dins del sector públic nous valors que afavoreixin l'intercanvi i la cooperació, així com mecanismes que facilitin la deliberació (Fischer, 2003; Hajer i Wagenaar, 2003).

Però les pautes de relació del sector públic amb el seu entorn social experimenten també transformacions substantives. La *governance* implica, sobretot, la incorporació de la societat civil a les tasques de govern: un nou escenari interactiu en xarxa on no només hi participen diversos nivells de govern i diversos departaments i agències públiques, sinó també actors socials. Heus aquí la tercera dimensió de canvi:

### iii. la participació social

Enfront de la concepció tradicional que situava la societat com a objecte passiu de l'acció de govern i els poders públics com a subjecte únic, la *governance* remarca el caràcter confós i ambigu de la separació entre l'esfera pública i privada i, alhora, restitueix les responsabilitats col·lectives en un espai compartit entre aquestes dues esferes. En paraules d'Stoker (1996: 21):

*"la governance identifica la difuminació de les fronteres i les responsabilitats per tractar amb els temes socials i econòmics (...); representa un espai enrere de l'estat i una preocupació per traslladar les responsabilitats cap als sectors públics i privats".*

D'una banda, les polítiques públiques tendeixen a establir nous esquemes de cooperació entre agents públics i agents privats de mercat. Ja sigui en el marc de processos d'externalització de

serveis (Donahue, 1991), ja sigui en el marc de relacions de partenariat públic – privat per al desenvolupament de determinats projectes col·lectius (Osborne i Gaebler, 1992; Geddes, 1998; Goss, 2001). D'altra banda, es produeixen noves dinàmiques de participació ciutadana en els processos de decisió pública (Stewart, 1995; Stoker, 1997; Font, N. 1998; Kahn, 1999; Seward, 2000; Font, J. 2001).

La participació ciutadana, en un escenari de *governance*, pot prendre formes diverses (Font, N., 1998; Font, J. 2001): des de fórmules de participació associativa més o menys clàssiques com els consells consultius fins a fórmules més innovadores de participació mixta o individual; des d'estructures participatives més o menys permanents i més o menys formalitzades que permeten un intercanvi regular d'informacions, criteris i recursos entre grups socials organitzats i governs, fins a fórmules orientades a articular processos participatius intensius d'abast temporal limitat; des d'escenaris participatius que permeten negociar les agendes públiques i formular diagnòstics fins a processos participatius per al disseny de les línies d'actuació pública en un àmbit sectorial o territorial delimitat, la presa de decisions concretes o la gestió de programes públics (Font, N. 1998; Font, J. 2001). Més enllà d'aquestes fórmules relativament institucionalitzades, la *governance* transcorre també en el marc d'interaccions més informals, menys institucionalitzades i probablement també més opaques entre actors públics i actors privats privilegiats. En tot cas, aquesta visió del procés polític desborda el clàssic esquema de la representació centralitzada i monopolitzada per les grans organitzacions polítiques i socials de masses, implica una superació de la via electoral com a font exclusiva de legitimació democràtica i ens situa en un nou escenari d'interacció permanent entre les institucions públiques i una gran pluralitat d'actors socials (Hirst, 2000).

La *governance*, en definitiva, reflecteix un nou mode de govern contraposat al control jeràrquic i caracteritzat per un major grau de cooperació i d'interacció entre l'estat i actors no estatals en el si d'una xarxa decisional pública-privada (Stoker, 1996; Mayntz, 1999).

c) *La governance comporta una nova posició dels poders públics en els processos de govern, l'adopció de nous rols i la utilització de nous instruments de govern*

Com a conseqüència de tot això, la *governance* ens situa en un sistema de regulació del conflicte social policèntric: el govern en xarxa no posseeix un sol subjecte, el govern, sinó que es més

aviat el producte espontani i en certa forma imprevist d'una interacció complexa entre múltiples actors de naturalesa molt diversa. En paraules de Kooiman i Van Vliet (1993: 64):

*"el concepte de la governance apunta cap a la creació d'una estructura o d'un ordre que no pot ser imposat externament sinó que és el resultat de l'interacció entre una multiplicitat d'actors que participen en el govern i que són mútuament influenciables".*

Retornant a Kooiman (1993), l'antic paradigma segons el qual les capacitats de govern s'ubicaven en els poder públics i les necessitats en la societat es veu en l'actualitat desbordat per una nova realitat on les necessitats i les capacitats de govern es dilueixen tant en l'esfera pública com en la privada.

Aquest escenari, òbviament, comporta l'adopció de nous rols per part dels poders públics, i alhora, la utilització de nous instruments de govern. Ara, el concepte de l'autoritat ja no es troba tant lligat a la capacitat per imposar decisions i regular el comportament des de dalt de la resta dels actors sinó a la capacitat d'influència i de lideratge sobre el conjunt de la xarxa. Es tracta de liderar la xarxa a través de l'influència, de crear els marcs organitzatius necessaris per l'intercanvi i la cooperació entre actors diversos, de convèncer el conjunt d'actors dels beneficis col·lectius que es deriven de la participació en la xarxa i d'oferir els incentius necessaris per tal que s'impliquin en ella (Majone, 1989; Stoker, 1996; Kickert et al 1997).

La pregunta clau, en aquest sentit, és com es pot orientar estratègicament, amb un sentit de finalitat, les xarxes. Kickert et al (1997), en el seu llibre *Managing Complex Networks*, ens donen algunes orientacions. La gestió de les xarxes (*network management*) comporta "*promoure l'ajust mutu entre el comportament d'actors que tenen objectius i expectatives diverses en relació a la resolució de problemes públics dins d'un espai donat de relacions interorganitzatives*" (Kickert i Koppenjan, 1997: 44). Les activitats implícites en la gestió de xarxes es desenvolupen a dos nivells (Kickert et al 1997):

**i. la gestió de les interaccions internes**

Es tracta, en aquest nivell, d'incidir sobre una xarxa d'actors ja existent, amb finalitats que poden ser diverses: a) activar la xarxa, és a dir, estimular les interaccions necessàries perquè la xarxa es posi en moviment, posant en evidència les interdependències i afavorint la capacitat dels

actors que poden tirar endavant les polítiques; b) enfortir la densitat relacional, mediatitzant entre les situacions potencials o efectives de conflicte i explorant la creació d'escenaris de suma positiva; c) promoure la intermediació, generant processos de confiança, de facilitació del diàleg i de construcció d'espais de consens

## ii. La gestió de l'estructura de la xarxa

Tot sovint, l'estructura de la xarxa existent pot ser un espai poc adequat per l'impuls de certes perspectives estratègiques. Llavors cal incidir en la pròpia estructura de la xarxa per múltiples vies: a) Incidir sobre la configuració bàsica de la xarxa, donant via a l'entrada de nous actors, fent-la més permeable i més densa, plural i heterogènia; b) Incidir sobre les distribucions de poder, alterar les pautes d'asimetria de recursos dins de la xarxa evitant situacions de captura de la xarxa per part dels interessos més forts, més ben organitzats; c) incidir sobre els valors i les percepcions: produir marcs i universos de referència en correspondència amb les finalitats estratègiques que s'hagin plantejat.

La gestió de xarxes ens situa, en definitiva, en una nova concepció del govern: el govern per influència. Ja no es tracta tant d'imposar solucions, com de persuadir, de liderar, de convèncer en un marc de negociació i d'intercanvi permanent on els governs no poden pretendre seguir exercint un rol de monopoli. La literatura sobre *policy networks*, a més a més, destaca que la funció de gestor de la xarxa en un context de *governance* no sempre correspon a un sol actor ni tan sols ha de ser una administració pública (Kickert et al 1997). La *governance*, en definitiva, no és només un repte per l'estat, sinó també per tots aquells actors que configuren les xarxes de política (Brugué et al 2002).

Els instruments jurídics de govern, en aquest context, també canvien. Mentre en el marc d'un model monocèntric, propositiu i unidireccional de govern els instruments jurídics predominants van ser aquells que permetien l'obligació i la sanció per part dels poders públics sobre la resta dels actors socials, l'enfocament de *governance* se centra ara en instruments que permetin generar les condicions per l'intercanvi i la solució compartida dels problemes. Seguint Bruijn i Heuvenhof (1997), allà on el paradigma del govern tradicional descansava en la utilització d'instruments de primera generació, de caràcter obligatori, unidireccionals i amb efectes genèrics en el marc d'estructures verticals; en la gestió de xarxes, en canvi, cal trobar fórmules adaptades a l'intercanvi horitzontal: fórmules de co-gestió, partenariats, contractes, incentius i instruments

de participació ciutadana. La imposició unilateral i jeràrquica de decisions resulta clarament ineficient en un context d'elevada complexitat social on els recursos necessaris pel desplegament de les polítiques es troben, en realitat, dispersos en la societat.

### **3.2 La *governance* com a 'solució' o com a 'problema'**

Després de descriure alguns dels elements definitoris bàsics del paradigma de la *governance*, discutiré, en aquest apartat, alguns aspectes crítics d'aquesta aproximació teòrica. D'una banda, recolliré alguns dels arguments que han portat als teòrics de la *governance* a entendre aquest paradigma com una 'solució' a la complexitat i l'incertesa característiques dels problemes col·lectius en el nostre estadi històric. D'altra banda, intentaré plantejar nous arguments que ens obliguen, entenc, a problematitzar el concepte de la *governance*, tant des d'un punt de vista analític com normatiu.

#### **La '*governance*' com a solució**

El paradigma de la *governance*, entenc, presenta un seguit de potencialitats:

En primer lloc, ens permet desenvolupar una visió més realista i comprensiva de com es produeixen els processos de govern. En aquest sentit, la noció de la *governance* representa un punt culminant i comprensiu de diferents aproximacions teòriques que s'han anat desenvolupant en el si de la Ciència Política i que subratllen la complexitat característica dels processos de govern (Klijn, 1997): les incerteses a les quals han de fer front; la diversitat dels interessos i dels valors en joc; la complexitat de les interrelacions que s'estableixen entre diferents actors i diferents àmbits de política pública.

En segon lloc, la idea de la *governance* ens prepara per entendre les conseqüències polítiques de les transformacions estructurals que s'estan succeint en les darreres dècades i que aquí les hem referit com el pas de la societat industrial a la societat post-industrial. El concepte de la *governance* ens ajuda a interpretar els canvis en les formes de governar que emergeixen com a conseqüència de les transformacions socials, econòmiques, tecnològiques i culturals que aquesta transició social comprèn. La complexitat i la incertesa característiques de problemàtiques emergents com la exclusió social, la immigració, o la sostenibilitat, per posar alguns exemples, sembla sotmetre a pressions de canvi les formes tradicionals de governar, en

una direcció que apunta cap a la configuració de nous escenaris polítics pluralistes i participatius on diferents actors intercanvien recursos i tendeixen a cooperar conscients de les interdependències que s'estableixen entre ells.

Finalment, entenc que el concepte de la *governance* obre les portes a un interessant debat normatiu sobre les formes alternatives de regular el conflicte social i les seves conseqüències sobre la legitimitat democràtica i l'eficiència i l'eficàcia de les polítiques públiques. Hi ha qui defensa la *governance*, precisament, com un sistema de regulació del conflicte social que ens aproxima a una concepció més radical i pluralista de la democràcia i millor dotat que no pas les jerarquies i els mercats per respondre a la complexitat i la incertesa característiques de l'estadi social en que ens trobem. Un argument, però, que com veurem més endavant, també troba els seus detractors.

### **Problemes analítics**

El paradigma de la *governance* presenta també un seguit de problemes analítics que ens haurien de portar a enriquir aquesta perspectiva teòrica. N'esmentaré alguns que considero fonamentals:

#### ✓ Confusió d'arguments analítics i normatius

En primer lloc, observo que en la literatura sobre la *governance* es produeix, freqüentment, una forta confusió entre arguments analítics i normatius. Alguns autors tendeixen a celebrar el paradigma de la *governance* en la mesura que representa una oportunitat per a la regeneració democràtica i pel 'bon govern'. D'altres autors es miren amb preocupació aquest paradigma de govern precisament pel que fa als seus riscos en termes de legitimitat democràtica de les decisions públiques i a la seva dificultat per donar respostes eficients i eficaces als problemes col·lectius (vegeu més avall). El gran problema és que en ambdós extrems els arguments analítics i els normatius acostumen a confondre's. Entre els més optimistes, tot sovint, la reflexió sobre la *governance* sembla expressar més aviat un desig que no pas una constatació empírica; contràriament, entre els més pessimistes, el concepte de la *governance* s'utilitza com una excusa per subratllar l'erosió de la sobirania de les institucions democràtiques i la captura de les decisions per part de determinades elits, sense reconèixer que, empíricament, podem identificar escenaris alternatius de *governance*, alguns dels quals es caracteritzen, precisament, pel seu

potencial d'augmentar la transparència de les decisions públiques i les oportunitats de participació activa de la ciutadania en la presa col·lectiva de decisions.

✓ Visió lineal del canvi, unidireccional

Un altre dels problemes analítics del paradigma de la *governance*, entenc, és el fet que tot sovint ens ofereix una visió lineal, unidireccional, del canvi en les formes de regular el conflicte social. D'una banda, s'assenyalen tot un seguit de transformacions de caràcter estructural característiques del pas de la societat industrial a la societat post-industrial. S'entén, com hem vist, que aquest conjunt de transformacions comporten majors dosis de complexitat i d'incertesa i que les formes de regular el conflicte social tendeixen a adaptar-se a aquest escenari social emergent amb l'adopció d'enfocaments de política pública basats en l'intercanvi de recursos i la col·laboració entre diferents actors. El cert, però, és que si efectivament s'estan produint canvis significatius en les formes de regular el conflicte social, aquests no tenen perquè anar en la mateixa direcció. *Hi ha diferents maneres d'entendre i de practicar la governance*. Hi ha escenaris alternatius de *governance* i la Ciència Política hauria de ser capaç de situar-se críticament davant d'aquest paradigma i aportar elements que ens permetin caracteritzar aquests diferents escenaris alternatius i els factors que expliquen el perquè de la seva diferent configuració. Aquest precisament és un dels grans reptes als quals pretén respondre aquesta tesi.

✓ Canvi versus continuïtat

En la línia del punt anterior, la literatura sobre la *governance* tendeix a posar l'accent en els aspectes més dinàmics i innovadors del govern i, en canvi, tendeix a desconsiderar les fortes tendències de continuïtat que es produeixen en les formes de regular el conflicte social, malgrat les transformacions estructurals que comprèn el pas cap a la societat post-industrial. Tal com hem assenyalat quan discutíem el concepte de l'autonomia política local des de la perspectiva de les relacions inter-governamentals, la idea del govern multi-nivell no pot portar-nos a obviar la persistència de relacions d'autonomia competencial o bé de subordinació d'uns nivells de govern respecte els altres. El concepte i la pràctica emergent de la transversalitat en el desplegament de polítiques públiques no pot portar-nos a obviar la permanència de fortes divisions de responsabilitats entre àrees de govern, molt difícils de superar, i fins i tot, segons com es miri,

encara necessàries per garantir una divisió del treball que resulti funcional per als governs. La idea de la participació social com a realitat emergent en l'elaboració de les polítiques públiques no pot portar-nos a obviar el fet que la major part de les decisions públiques segueixen prenent-se en el marc de les institucions representatives, que malgrat els desafiaments de la participació ciutadana, mantenen la seva preeminència política.

En la mateixa línia, entenc que la idea de la *governance* com a sistema emergent de regulació del conflicte social descansa, massa freqüentment, en una certa caricaturització d'allò nou i d'allò tradicional. En aquest sentit, la idea de les *policy networks* com a escenari de producció de polítiques públiques pot tenir validesa independentment del context social en que ens situem. La influència i la participació d'actors no institucionals en els processos d'elaboració de les polítiques públiques i la complexitat característica de les relacions que s'estableixen entre ells són fets que comencen a ser detectats per la Ciència Política entre els anys 50s i 60s, precisament quan la majoria d'autors comencen a despullar la disciplina dels vells 'vicis institucionalistes' que l'havien caracteritzat en els seus orígens. No vull negar, però, que la idea de la *governance* prengui més sentit 'ara' que 'abans', precisament perquè entenc que hi ha prou evidències empíriques com per considerar que la densitat i la complexitat d'aquestes xarxes ha anat en augment com a conseqüència d'un seguit de transformacions estructurals.

✓ Manca de reflexió sobre el conflicte i les asimetries de poder

Finalment, un altre dels grans reptes que entenc que ha d'abordar la teoria de la *governance* fa referència a la persistència del conflicte i de les asimetries de poder entre els actors. Conceptes que estan molt presents entre aquells autors que tendeixen a definir les xarxes de política pública com a espais de exclusió política i de concentració del poder en determinades elits. Conceptes que, en canvi, tendeixen a ser oblidats per part d'aquells que emfasitzen la naturalesa pluralista dels processos de govern i les interdependències que s'estableixen entre diferents actors. Des de la perspectiva que es defensa en aquesta tesi, independentment de la densitat i de la pluralitat dels actors que configuren una xarxa de política pública, és clau analitzar quins actors formen part d'aquestes xarxes i quins no ho fan i per quins motius; fins a quin punt la seva participació o la seva absència en aquestes xarxes està condicionada per les preferències particulars d'aquests actors o bé es produeixen dinàmiques d'inclusió i d'exclusió d'aquestes xarxes que no controlen unilateralment; quins valors i interessos representen aquests actors i fins

a quin punt són coincidents o discrepants; quins recursos són capaços de mobilitzar i, en conseqüència, quina capacitat efectiva tenen d'incidir sobre el contingut de les decisions i l'orientació que prenen les polítiques públiques; quins costos i quins beneficis comporten les decisions que es prenen en el marc d'aquestes xarxes per diferents col·lectius socials i fins a quin punt els interessos dels diversos col·lectius afectats estan o no representats en el marc d'aquestes xarxes; en el marc de quines regles del joc es relacionen aquests actors; com són fixades aquestes regles del joc i quines conseqüències tenen sobre les dinàmiques d'inclusió i d'exclusió de les xarxes, la seva configuració interna i el tipus de relacions que s'estableixen entre els actors que en formen part; fins a quin punt les regles del joc condicionen també l'agenda de problemes que s'abordi en el marc d'aquestes xarxes, la definició d'aquests problemes i, en definitiva, el tipus de decisions que es prenen.

### **Problemes normatius**

Vull abordar en les últimes pàgines d'aquest capítol un seguit d'interrogants més que la literatura sobre la *governance* ha deixat oberts i que afecten, molt especialment, a la dimensió normativa del debat al voltant d'aquest paradigma. Em referiré, d'una banda, al debat sobre els riscos i les potencialitats de la *governance* en termes de legitimació democràtica de les decisions públiques, i de l'altra, als problemes i les oportunitats que representa aquest paradigma de regulació del conflicte social pel que fa a la capacitat de donar respostes eficients i eficaces als problemes socials.

Quins riscos i quines oportunitats presenta el paradigma de la *governance*? Quins límits i quines avantatges es presenten respecte el govern tradicional? El model de la *governance*, ens situa automàticament en un escenari d'elevada funcionalitat i de legitimació democràtica revitalitzada, o suscita nous perills i nous reptes?

Els rendiments de la *governance* en termes de funcionalitat i de legitimitat democràtica semblen, en realitat, potencialment diversos. S'ha tractat de reflectir així a la figura 3:

**Figura 3: Legitimitat i funcionalitat de les polítiques públiques en un model de *governance*: escenaris potencials (elaboració pròpia)**

		FUNCIONALITAT	
		Baixa	Alta
LEGITIMITAT	Baixa	1	2
	Alta	3	4

- a) En un extrem, es presenta un escenari ideal de confluència entre legitimitat i funcionalitat (4), caracteritzat per una participació pluralista, extensa i representativa d'actors diversos que intercanvien coneixements, que són capaços d'arribar a acords sobre les prioritats públiques i que comparteixen recursos pel desenvolupament eficaç dels processos d'implementació.
- b) En un pla intermedi, un escenari pluralista de participació (3), que permet aprofundir en la dimensió participativa de la democràcia però marcat per la incapacitat d'arribar a acords bàsics, amb predomini de les lògiques de conflicte i la descoordinació. Un escenari, en definitiva, que provoca nous problemes de funcionalitat al procés polític.
- c) També en un pla intermedi, però en el sentit contrari, un escenari d'elevada funcionalitat tècnica (2), que incorpora als processos de govern uns quants actors amb un elevat nivell d'informació i amb recursos clau pel desenvolupament de determinats projectes públics, però marcat per la falta de pluralisme i de representativitat, per l'elitisme, l'exclusivitat en la participació i la falta de transparència i de responsabilitat pública. Un escenari que podríem caracteritzar com de *governance* elitista.
- d) Finalment, en l'hipòtesi més negativa, un escenari (1) que no només es mostra estèril des del punt de vista de la funcionalitat sinó que a més a més genera nous problemes de transparència i *accountability* democràtica.

A continuació, es tractarà de definir amb més precisió cadascun d'aquests escenaris, centrant-nos en les oportunitats i els elements de dificultat que suscita la *governance* en les dues dimensions que ens ocupen.

### **Governance i funcionalitat**

Una primera observació de la literatura sobre *governance* ens porta a la conclusió que, en termes generals, s'ha tendit a presentar aquest model de govern com un model més funcional que el govern tradicional, que neix de fet com a reacció a l'anomenat *government failure* en el context de la societat postindustrial. Fins el moment, però, la reflexió teòrica sobre la possibilitat del *governance failure* és escassa (Stoker, 1996).

Des de la perspectiva de la funcionalitat de les polítiques públiques, la *governance* ha tendit a concebre's, tal com s'ha estat remarcant al llarg d'aquest treball, com un sistema de govern millor adaptat a les condicions de la complexitat i la incertesa. En un escenari on el coneixement es troba dispers entre una gran diversitat d'actors, on no existeixen criteris clars per seleccionar entre les alternatives conegudes, on gran part dels recursos clau es troben fora de l'abast dels subjectes suposadament legitimats per a prendre decisions i on les externalitats i els efectes imprevistos són altament probables, el govern en xarxa sembla presentar un seguit d'avantatges estratègiques en relació al govern jeràrquic:

- a) En primer lloc, permet disposar de més informació i de major qualitat, enriquint els diagnòstics dels problemes públics amb un coneixement més plural i més proper a les realitats sobre les quals s'ha d'actuar; de la mateixa manera, permet compartir, negociar i en la mesura del possible acordar definicions dels problemes, concepcions de les situacions, les oportunitats i els reptes sobre els quals s'ha d'intervenir
- b) En segon lloc, permet generar decisions en un marc d'acord o, com a mínim, àmpliament acceptades com a legítimes en tant que decisions preses en el marc d'un procés de negociació plural entre actors que suposadament accepten les regles del joc; els actors tracten de negociar i d'acordar prioritats, objectius, línies estratègiques i continguts substantius per tal de generar polítiques d'equilibri entre la pluralitat de preferències, valors i interessos existents

- c) En tercer lloc, permet desenvolupar processos més eficients d'implementació de les polítiques, en dos sentits diferents, com a mínim: d'una banda, el fet que es tracti de polítiques formulades en marcs de negociació plural les fa amb més probabilitat més legítimes a la vista dels col·lectius afectats, moderant-se per aquesta via les possibles resistències que es derivarien de l'imposició unilateral de les decisions; d'altra banda, permet comptar amb una pluralitat d'actors que aporten múltiples recursos necessaris al procés d'implementació

Però, davant d'aquestes hipotètiques avantatges, la *governance* suscita noves dificultats i nous reptes en l'elaboració de les polítiques:

- a) Com incentivar els actors a participar en la xarxa? Hem de tenir en compte, en aquest sentit, que la participació en la xarxa serà resultat d'un càlcul estratègic on els actors entenguin que els beneficis de participar-hi són majors que els costos (Hay, 1998; Dowding et al, 2000). Participar, com és ben sabut, té un cost, i per tant, els actors només s'hi avindran en la mesura que entenguin que aquest cost és menor que els suposats beneficis (Olson, 1965).
- b) Com sostenir en el temps la participació? És possible convèncer els actors, a priori, de la necessitat i els beneficis d'implicar-se en la xarxa de govern, però caldrà mantenir els incentius necessaris perquè els actors no es desentenguin d'ella, la qual cosa no sembla fàcil en un escenari on es preveuen dificultats, errors, efectes imprevistos i, sobretot, conflicte.
- c) Passem així al tercer element de dificultat: com fomentar en aquest escenari les dinàmiques de cooperació i de consens per sobre del conflicte? Existeix sempre aquell interès comú que permet l'acord entre els actors? És sempre possible i necessari aquest acord o s'ha d'acceptar el conflicte, la presència de guanyadors i de perdedors com un fenomen inevitable?
- d) Relacionat amb tot això, i en quart lloc, com fer participar actors previsiblement tant diversos entre si en un mateix espai organitzatiu? Ciutadans a títol individual, amb perfils molt diversos, entitats civiques de naturalesa diversa, empreses privades, institucions

públiques, experts independents i tècnics de l'administració dibuixen un escenari extremadament complex que es presenta difícil d'integrar i de coordinar. És possible imaginar marcs organitzatius comuns on posar en contacte tots aquests actors? Com articular la diversitat existent?

- e) Relacionat amb l'últim punt: com es prenen les decisions en el si de les xarxes? No només sembla complicat assolir acords substantius sinó també acordar unes regles del joc acceptades per tots, que permetin ponderar el pes específic de cada actor i els sistemes pels quals se seleccionaran les alternatives existents.
- f) I, finalment, com avaluar les polítiques? En base a quins criteris? L'interès general, l'interès particular i l'interès compartit tendeixen a discrepar: sota quins criteris avaluar llavors els resultats d'una política pública? (Klijn i Teisman, 1997).

En resum, enfront d'aquella visió ideal on els actors participen voluntàriament, conscients de les avantatges estratègiques, disposats a intercanviar informació, a consensuar definicions dels problemes, a negociar prioritats, a decidir conjuntament entre les alternatives existents i a intercanviar recursos per l'implementació de les polítiques, se'ns presenta, en un extrem oposat, un escenari marcat per la resistència a participar, la descoordinació, el conflicte i el desacord permanent. La relació entre la *governance* i la funcionalitat, per tant, no sembla clara ni inequívoca i planteja, en tot cas, nous problemes i nous reptes per a la gestió pública. En paraules d'Stoker (1996: 24):

*"El fracàs pot seguir-se produint: les tensions i les dificultats amb les institucions de la societat civil, així com la inadequació de les organitzacions que tracten de posar en comú els sectors públic, privat i voluntari poden conduir al fracàs de la governance. Problemes de lideratge, diferències en les escales i els horitzons temporals d'actors clau i la intensitat del conflicte social poden ser tots ells llavors del fracàs de la governance"*

### **Governance i legitimitat democràtica**

Una altra línia important de debat és aquella que posa en interrelació la *governance* i la legitimitat democràtica. Una altra vegada, ens trobem amb dues visions contraposades: aquella que concep la *governance* com un espai per a l'enfortiment de la dimensió participativa de la

democràcia i aquella altra que insisteix en els riscos que aquesta suposa pels principis de la transparència, la responsabilitat i l'*accountability* democràtica. Sigui des d'una perspectiva més pessimista o des d'un punt de vista més esperançat, però, sembla evident que el nou escenari de la *governance* implica nous reptes i obliga a repensar els sistemes democràtics (Hirst, 2000).

Idealment, el govern en xarxa ens situa en un escenari més obert, més plural i més participatiu pel desenvolupament de les polítiques públiques. Seguint Schwab, Kübler i Wälti (2001: 14), el govern en xarxa representa una oportunitat per a revisitar les teories democràtiques i adoptar, en conseqüència, nous enfocaments que recuperin l'ideal de la democràcia participativa. La *governance*, en aquest sentit, "posa èmfasi en l'idea que el control ciutadà sobre les polítiques públiques no s'exerceix només a través de les institucions electes en una perspectiva top-down, sinó també de forma directa, pels mateixos ciutadans i les seves associacions". Continuant amb la seva argumentació, la *governance* presenta dues gran oportunitats per la democràcia:

- a) en primer lloc, la pluralització dels processos de govern: parlar de *policy networks* implica el reconeixement i la integració en el procés polític d'un ampli ventall d'interessos, preferències i valors que mantenen la seva capacitat de manifestació més enllà del vot. La democràcia, en un escenari de *governance*, no acaba amb la configuració d'unes majories parlamentàries amb capacitat d'imposar-se sistemàticament sobre qualsevol altra opció sinó que es basa més aviat en un procés obert on diversos actors deliberen sobre opcions substantives i participen en el procés de presa de decisions
- b) En segon lloc, precisament, el reforçament de la dimensió deliberativa dels processos de govern. La presència d'una gran varietat d'actors interdependents en les estructures de *governance* implica la necessitat d'intercanviar, negociar i assolir compromisos. La deliberació es presenta com l'únic mitjà a través del qual assolir aquests acords i, més en general, articular les xarxes participatives. L'emergència de noves esferes de deliberació pública com els consells veïnals, els jurats ciutadans, els pànels d'usuaris, etc. podria interpretar-se com una conseqüència directa de la transició del govern tradicional cap a un escenari de *governance* participativa.

S'està suggerint, en definitiva, que la *governance* representa una oportunitat per la regeneració democràtica, apuntant cap a un escenari obert a noves fórmules de participació pública. Una

nova forma de governar basada en l'apoderament (*empowerment*) de la ciutadania enfront de l'estat i en l'aprofundiment de la deliberació pública.

En canvi, com hem vist, una part important de la literatura anglosaxona ha desenvolupat una concepció de les *policy networks* molt vinculada a les dinàmiques de privatització del govern. En aquest àmbit, comença a ser clàssica la cita de Lowi que, partint dels seus estudis sobre els "iron triangles" conclou (1969: 85, citat a Rhodes, 1996):

*"les policy networks destrueixen la responsabilitat a través de la marginació de la cosa pública; creen oligarquies privades; són conservadores en els seus impactes com a conseqüència d'unes regles del joc i d'accés que afavoreixen els interessos establerts (...). El liberalisme basat en els grups d'interès corromp el govern democràtic; confon les expectatives públiques sobre el govern democràtic; deixa el govern impotent; frustra les pretensions del govern de construir justícia; erosiona els mecanismes formals de la democràcia representativa"*

Rhodes (2000: 77) parteix d'una perspectiva similar:

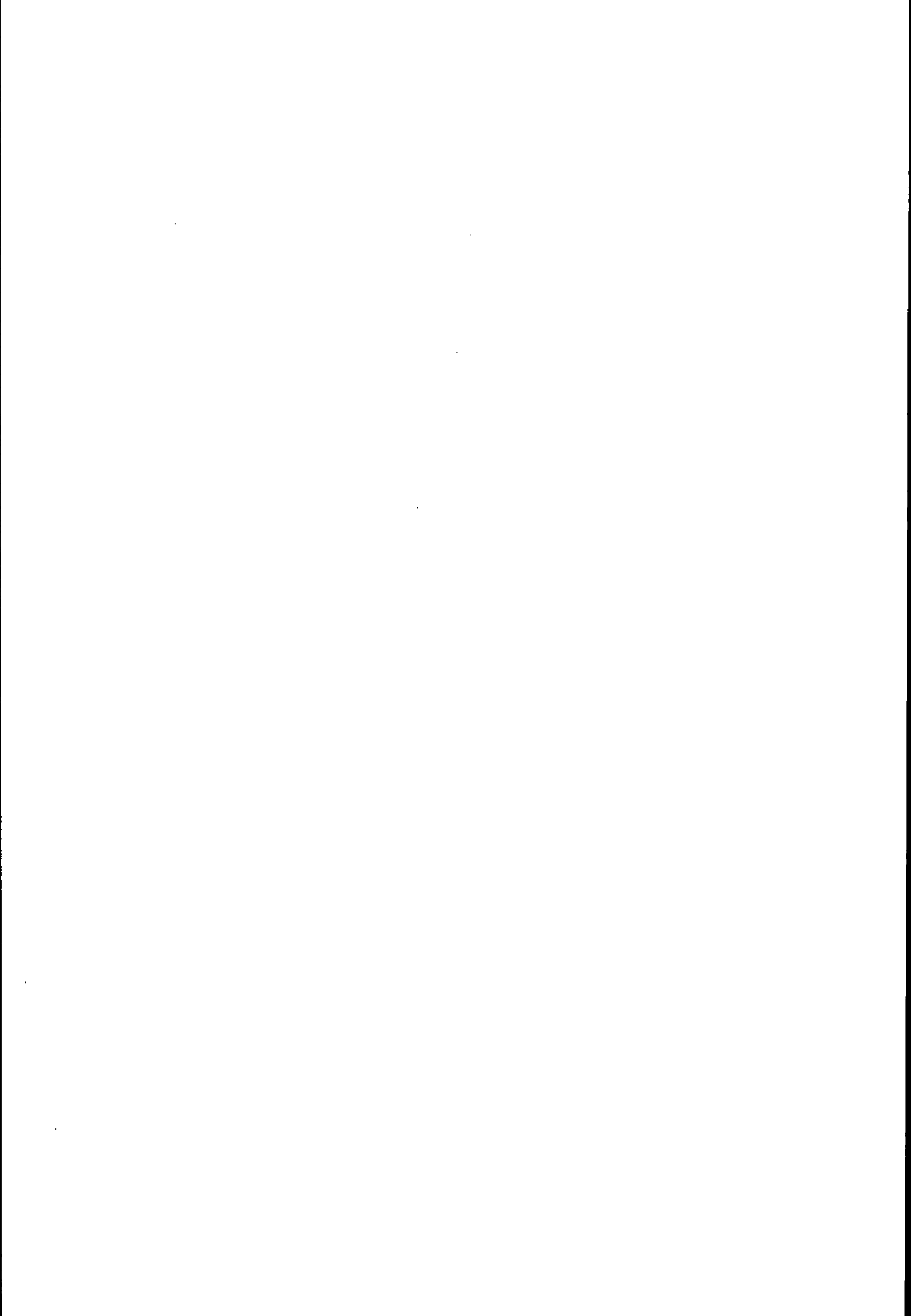
*"les policy networks se centren en l'oligopoli del mercat polític: és a dir, en com les xarxes limiten la participació en el procés polític; defineixen els rols dels actors; decideixen quins temes seran inclosos i quins exclosos de l'agenda pública a través de les regles del joc; modelen el comportament dels actors; privilegien certs interessos no només limitant l'accés sinó també afavorint els outcomes de política preferits; i substitueixen l'accountability democràtica pel govern privat. L'accountability desapareix en les interseccions de les xarxes de les institucions que formen part de la governance".*

Tractant de sistematitzar una mica més els arguments esgrimits en aquest sentit, podríem apuntar diversos interrogants (Schawb et al 2001; Rhodes, 2000; Hirst, 2000; Stoker, 1996; Marsh i Rhodes, 1992):

- a) En primer lloc, el govern en xarxa implica una relativització de la legitimitat de les institucions representatives com a subjectes responsables de l'acció de govern. Si els poders públics es dilueixen entre una multiplicitat de subjectes amb capacitat per participar en la formulació i el desenvolupament de les polítiques públiques, quin paper ocupa en aquest escenari la legitimitat electoral representativa? Plantejat d'una altra forma, sota quins criteris democràtics podem justificar l'obertura del govern cap a actors que no han estat democràticament elegits?

- b) En segon lloc, si els processos de govern es desenvolupen en el marc de xarxes composades per múltiples i diversos actors, on queden els principis de la transparència, la responsabilitat i l'*accountability* democràtiques? Com s'han pres les decisions en el si d'aquestes xarxes, qui és ara el responsable de les polítiques i qui ha de passar comptes davant dels ciutadans?
- c) En tercer lloc, quins interessos es defensen en el si d'aquestes xarxes? Sota quins criteris es prenen les decisions públiques, qui hi està representat i com podem garantir que l'interès general és el criteri conductor de la presa de decisions públiques?
- d) Relacionat amb tot això, són les xarxes inevitablement espais horitzontals d'intercanvi i de negociació entre actors iguals o bé, pel contrari, són espais reproductors de les desigualtats i les jerarquies existents a la realitat? El problema de la coordinació al qual es feia abans referència, es converteix ara en un problema de justícia democràtica: probablement, els interessos millor organitzats seran els que estaran millor preparats per treure profit d'aquestes xarxes. Qui representarà enfront d'aquests els interessos de la ciutadania no organitzada? Tenen els elements que determinen la distribució del poder en el si d'aquestes xarxes un mínim fonament democràtic?

En conclusió, i reprenent la idea que s'apuntava quan començàvem aquest apartat, la *governance* planteja nous reptes també en el pla de la legitimitat democràtica. Més enllà de la legitimitat electoral representativa, el desplegament de les polítiques públiques en clau de *governance* suscita interrogants i dilemes que obliguen a repensar la democràcia.



### III. EXCLUSIÓ SOCIAL URBANA I POLITIQUES PER A LA INCLUSIÓ SÒCIO-ESPACIAL

En aquest capítol farem aterrar la discussió sobre la *governance* urbana en un àmbit concret de política pública: el de les polítiques urbanes per a la inclusió sòcio-espacial. Polítiques orientades a la inclusió en el sistema urbà de barris 'multi-degradats' que concentren un seguit de problemàtiques urbanístiques, ambientals, sòcio-sanitàries, sòcio-culturals, sòcio-econòmiques i de seguretat especialment intenses si tenim en compte el promig de benestar en el conjunt de la ciutat. D'una banda, la caracterització general de les problemàtiques que viuen aquest tipus de barris en el marc de la societat post-industrial em permetrà il·lustrar la complexitat pròpia dels problemes col·lectius en aquest estadi històric i la naturalesa incerta de determinats processos de transformació social. D'altra banda, intentaré justificar com la complexitat i la incertesa característica d'aquest tipus de problemes sotmet a pressions de canvi les formes tradicionals de governar, les fa avançar cap a models més pluralistes i relacionals de govern (*governance*) i fa créixer la rellevància de l'esfera local com a espai de regulació del conflicte social.

Així, doncs, el capítol s'organitzarà en tres grans apartats. En primer lloc, presentaré algunes idees bàsiques en relació al concepte de l'exclusió social i repassaré alguns eixos de debat que genera aquesta aproximació al fenomen del desavantatge. En segon lloc, faré aterrar el concepte de l'exclusió social en l'àmbit urbà i em centraré en la dimensió territorial de l'exclusió social per poder construir una tipologia de ciutats en funció de les pautes de desigualtat sòcio-espacial que s'hi produeixen i una tipologia de barris en dificultat en funció de les problemàtiques específiques que pateixen. Tot seguit, analitzaré, a grans trets, quin tipus de polítiques urbanes s'han desplegat per a la inclusió de barris en dificultat en diferents països i des de diferents nivells de govern. Per últim, recuperaré la noció de la *governance* de proximitat per tal d'interpretar els eixos característics bàsics d'aquestes polítiques.

#### 1. De la pobresa a l'exclusió social

Un dels reptes centrals de la teoria social urbana és entendre fins a quin punt les ciutats en la era del capitalisme generen dinàmiques d'integració o, pel contrari, són espais de desintegració i d'exclusió. L'existència de les ciutats és anterior a la Revolució Industrial, però com s'ha apuntat

en el primer capítol, el procés d'industrialització va de la mà d'un procés intens d'urbanització. En aquest context, l'àmbit urbà esdevé el centre fonamental dels processos d'integració, creador de desigualtats i generador de recursos i d'oportunitats per la gran majoria de la població (Mingione, 2003).

*En els orígens de la teoria social moderna, aquesta qüestió és abordada per autors com Adam Smith i Alexis de Toqueville. El primer fa referència a la crítica situació dels treballadors del camp que tenen dificultats per cercar treball en la indústria pel simple fet que no tenen la roba i el calçat necessaris per adaptar-se a l'entorn urbà. Toqueville és un dels primers pensadors que adverteix dels riscos de concentració de noves i dramàtiques formes de pobresa en l'àmbit urbà lligades al procés d'industrialització. La famosa descripció que realitza Engels al 1892 sobre la ciutat de Manchester i, més concretament, sobre les precàries condicions de vida en els barris obrers, evoca amb claredat el problema de la segregació social i territorial de la nova classe treballadora en l'espai de les ciutats industrials. Els estudis urbans dels anys 1940s i 50s, dins de l'anomenada aproximació ecològica, es fixen també en els riscos de desintegració social que suposa la urbanització de les societats modernes.*

La qüestió central que preocupa als primers teòrics de la sociologia urbana, per tant, són les conseqüències que té la urbanització sobre els sistemes tradicionals d'integració social. En el marc del procés urbanitzador, amplis col·lectius socials 'alliberats' del model comunitari tradicional de protecció social han d'enfrontar el repte d'integrar-se en la vida social de les ciutats industrials, el treball a la fàbrica i les relacions anònimes de masses. No tots els autors adopten una posició tant pessimista com les que acabem d'esmentar. Durkheim, per exemple, remarca que el procés d'urbanització comporta un alliberament de l'individu respecte les cadenes de la comunitat tradicional i, en conseqüència, la independència de les persones es veu enfortida en aquest procés. Preveu, a més a més, que el desenvolupament de la divisió social del treball produirà noves formes d'integració, un nou ordre social basat en la solidaritat orgànica dins de la ciutat industrial. Sens dubte, Durkheim subestima el paper de les desigualtats i el conflicte en la conformació històrica de les ciutats, però tal com subratlla Mingione (2003), la seva perspectiva resulta anticipatòria del caràcter que pren l'àmbit urbà en el marc de les societats industrials avançades, dins dels règim fordista d'acumulació.

Entre els anys posteriors a la Segona Guerra Mundial i les dues crisis del petroli dels anys 70s, els països de l'Europa Occidental experimenten un procés de creixement econòmic sostingut i de

plena ocupació que, alimentat i complementat per la consolidació de l'Estat del Benestar, contribueix a la generació d'elevats nivells de benestar i de cohesió socials. Fins el punt que als anys 70s s'estenia la idea que la pobresa havia quedat reduïda a '*un estat residual d'esdeveniments que desapareixeria amb el progrés i el creixement*'. (Comissió Europea, 1992, pàg. 7). Els pilars bàsics que sostenen tal nivell d'integració social en el marc de la societat industrial són, fonamentalment, tres (Mingione, 1996; Musterd et. al., 1999):

- ✓ En primer lloc, des del punt de vista del funcionament del mercat, ens trobem en aquest període històric amb un model de creixement econòmic basat, entre d'altres elements, en la plena ocupació, el treball estable i el creixement sostingut dels salaris d'acord amb els augments de productivitat del treball.
- ✓ En segon lloc, entre els anys 50s i 70s, es van desenvolupant i consolidant als països de l'Europa Occidental, amb ritmes i intensitats diferents, i seguint models no sempre coincidents (Esping-Andersen, 1990), Estats del Benestar que proveeixen un marc de regulació del mercat laboral i de provisió pública de serveis (educatius, sanitaris, habitacionals, d'assistència social) que pretenen arribar, directament o indirecta, a tota la població.
- ✓ En tercer lloc, es consolida un model familiar caracteritzat, entre d'altres elements, per una elevada estabilitat i es desenvolupen denses i intenses xarxes de reciprocitat entre les persones que acaben de completar els pilars sobre els quals s'assenten els vincles de pertinença social de les persones i el seu benestar.

Incidir sobre els factors que en el marc de la societat industrial actuen positivament sobre la generació de benestar i de cohesió social, però, no ens pot portar a negar la persistència de desigualtats socials i de situacions de privació en aquest període històric. L'aspecte clau, segons Mingione (1996; 2003), que distingeix la pobresa en el marc de la societat industrial és que les situacions de privació tendeixen a estar sota el control d'una densa i estable xarxa institucional que afavoreix que les persones no perdin aquells vincles que els doten de pertinença social. La pobresa, en el marc de la societat industrial, respon, fonamentalment, a les divisions de classe i per tant a una estructuració unidimensional dels eixos de desigualtat; està marcada per la posició relativa de les persones en el procés de producció capitalista; i es pot caracteritzar, bàsicament, com la manca relativa de recursos econòmics per accedir a determinats béns i serveis del mercat

que són de comú accés per la majoria de la població. L'existència d'una àmplia i generosa provisió de serveis públics per part dels estats, l'estabilitat i la cohesió de la unitat familiar i la densitat, intensitat i estabilitat de les xarxes socials i comunitàries, però, acostumen a compensar la situació de fragilitat econòmica que pateixen algunes llars.

L'esperança que el fenomen de la pobresa sigui cada cop més residual en la mesura que se sostinguin els ritmes de creixement econòmic assolits en les dècades immediatament posteriors a la Segona Guerra Mundial, però, comença a diluir-se a la dècada dels 70s. Tant en l'àmbit acadèmic com en l'àmbit polític comença a estendre's la conscienciació que, en les darreres dècades, les desigualtats socials i el nombre de persones sota el llindar de la pobresa han tendit a créixer a bona part de les economies més avançades (Abrahamson i Hansen, 1996; Alcock, 1997; Atkinson i Davoudi, 2000)<sup>15</sup>. Paral·lelament, dins d'un ampli sector del món acadèmic i de manera creixent també en l'àmbit polític i institucional, el concepte de la pobresa ha començat a recular enfront d'un nou concepte, l'exclusió social, que reflecteix l'emergència d'un nou prisma analític a partir del qual comprendre i combatre el fenomen del desavantatge social en el marc de la societat post-industrial (Tsakaglou i Papadopoulos, 2002: 211). Amb aquest concepte, per tant, es vol retre compte de la nova configuració del problema del desavantatge social i les seves peculiaritats envers les situacions de privació característiques de la societat industrial.

En termes generals, la idea de l'exclusió social emfasitza el fet que el fenomen del desavantatge social en el marc de la societat post-industrial no només reflecteix desigualtats en la distribució de recursos materials entre la població, sinó que acostuma a anar aparellat a processos de fractura dels vincles d'integració comunitària. Així, doncs, el creuament entre aquestes dues variables (desigualtats en la distribució de recursos materials i fractures en els vincles d'integració comunitària) ens permet preveure diferents escenaris on ubicar el fenomen del desavantatge social (figura 4):

---

<sup>15</sup> Atkinson i Davoudi (2000: 429), per exemple, ens ofereixen un seguit de dades en aquest sentit per a l'àmbit de la Unió Europea: per exemple, la Comissió Europea estimava que, al 1985, 50 milions de persones es trobaven per sota del llindar de la pobresa i que, al 1992, 14 milions de persones estaven a l'atur. Una xifra que augmenta cap als 16 milions (un 10% de la població activa) a finals de 1998. Pràcticament la meitat de les persones desocupades són considerats aturats de llarga durada al 1997 i la taxa de desocupació entre els joves menors de 25 anys en el mateix any se situava per sobre del 20%. Aquestes dades són encara més dramàtiques per alguns països. Però el que resulta més alarmant d'aquest fenomen és que la correlació entre el creixement econòmic, la creació d'ocupació, la reducció de les desigualtats i el nombre de persones sota el llindar de la pobresa deixa de ser una correlació tant evident com uns anys enrere.

**Figura 4. Possibles escenaris del desavantatge social (elaboració pròpia)**

**Desigualtats en la distribució de recursos materials**

		<b>Altes</b>	<b>Baixes</b>
<b>Fractures en els vincles d'integració comunitària</b>	<b>Altes</b>	Exclusió	Segregació
	<b>Baixes</b>	Pobresa	Inclusió

La noció de l'exclusió social, cal dir-ho d'entrada, no desperta unanimitats en l'àmbit acadèmic. Ruano-Borbalan (1993: citat a Atkinson, 1998: 7), per exemple, observa que una lectura de nombrosos estudis i d'informes sobre l'exclusió social revela una profunda confusió conceptual entre els experts<sup>16</sup>. Aquesta confusió té a veure amb alguns debats oberts recentment al voltant del concepte que tot seguit s'esmentaran, alguns d'abast més substantiu, d'altres de caire més aviat operatiu. Però més enllà de les possibles vaguetats que pateixin alguns usos del concepte, més enllà de les diferents perspectives analítiques i normatives que informen la definició que se'n fa, i més enllà fins i tot de les dificultats metodològiques que apareixen en el moment de mesurar i de comprendre el fenomen, en aquesta tesi s'assumirà la validesa i el potencial d'aquesta perspectiva analítica per entendre, *en la seva complexitat*, el fenomen del desavantatge social en el marc de la societat post-industrial.

<sup>16</sup> Alguns autors, com Peters (1996, citat a Burhardt et al, 2002), opten fins i tot per rebutjar l'ús d'aquest concepte adduint que és altament problemàtic. D'altres ataquen el concepte tot intentant desvetllar la càrrega ideològica que suposadament comprèn. Per Levitas (1996), per exemple, el concepte de l'exclusió social no és més que un concepte de moda per referir-se als pobres, i per tant rebutja que aquesta perspectiva analítica aportí cap valor afegit significatiu respecte la noció tradicional de la pobresa. D'altres autors, en la mateixa línia, afirmen que la seva extensió respon a una voluntat política d'amagar davant de l'opinió pública un fet tant dramàtic com l'augment estructural de la pobresa, tot utilitzant un concepte que es presta a major confusió i que posseeix menys significat per a la ciutadania. Atkinson i Davoudi (2000: 436) ho expressen en els següents termes: "... l'exclusió social semblava oferir una alternativa al concepte de la pobresa menys emotiva, potser menys comprensible i per tant amb menys potencial de conflicte polític".

Així, doncs, definiré el concepte de l'exclusió social en tant que (Room, 1995; Jordan, 1996; Byrne, 1999; Percy-Smith, 2000; Pierson, 2002; Hills et al, 2002; Brugué, Brugué et al, 2003):

- ✓ fenomen multi-dimensional
- ✓ fenomen dinàmic
- ✓ fenomen relacional
- ✓ fenomen polititzable

Les dues primeres idees, que fan referència a la multi-dimensionalitat i el caràcter dinàmic de l'exclusió social, pretenen subratllar la naturalesa inherentment complexa del fenomen i les seves peculiaritats en relació a la noció clàssica de la pobresa (Room, 1995). La idea de l'exclusió social com a fenomen relacional ens situa en l'anàlisi sobre les causes de l'exclusió social i ens remet al debat entre aquells autors que entenen que les principals raons de l'exclusió social són de caràcter estructural i aquells altres que incideixen sobre l'agència de l'exclusió (Byrne, 1999; Burchardt et al, 2002). Finalment, subratllar el caràcter 'polititzable' de l'exclusió ens porta a obrir el debat sobre les possibles vies de superació de l'exclusió social, els continguts i la manera d'articular col·lectivament els recursos necessaris per afavorir els processos d'inclusió (Percy-Smith, 2000)<sup>17</sup>.

Tot seguit es tractarà de justificar la definició de l'exclusió social a partir d'aquestes idees, incidint però, en termes molt esquemàtics, en el debat acadèmic obert al voltant de cadascuna d'aquestes consideracions. Entenc que buscar elements de contrast teòric per a cadascuna d'elles resultarà interessant per reflectir allò sobre el qual es vol incidir en aquest apartat de la

---

<sup>17</sup> Val a dir que aquesta caracterització de l'exclusió social és similar a la definició que en fa la Comissió Europea, per qui: 'l'exclusió social es refereix als múltiples i variables factors que desemboquen en l'exclusió de les persones dels intercanvis, les pràctiques i els drets comuns a la societat moderna. La pobresa és un dels factors més evidents, però l'exclusió social fa referència també a la falta de drets en l'habitatge, l'educació, la salut i l'accés a serveis. Afecta els individus i els grups, particularment en les àrees urbanes i rurals, que es troben d'alguna manera subjectes a la discriminació i la segregació; i emfasitza en les febleses de la infraestructura social i el risc que s'acabi desenvolupant un model de societat dual. La Comissió creu que una acceptació fatalista de l'exclusió social ha de ser rebutjada, i que tots els ciutadans Comunitaris tenen el dret al respecte de la dignitat humana' (Comissió de les Comunitats Europees, 1993: 1; citat a Percy-Smith, 2000: 3). Percy-Smith (2000:7) parteix d'una perspectiva similar: 'qualsevol marc d'anàlisi de l'exclusió social, per tant, ha de tenir en compte aquestes característiques clau: que l'exclusió social es produeix com a resultat del canvi estructural però que es desenvolupa i es veu afectat per l'especificitat de les circumstàncies locals, els marcs de política pública i els règims de benestar; que denota un procés o un seguit de processos més que no pas una 'situació'; i que és un concepte relacional. D'altra banda, l'exclusió social és un fenomen multi-dimensional i, a més a més, les diverses dimensions de l'exclusió social acostumen a reforçar-se mútuament. Per tant, un individu té més probabilitats de ser vulnerable a processos d'exclusió quan experimenta dificultats en més d'una d'aquestes dimensions de l'exclusió social'.

tesi: la complexitat del fenomen de l'exclusió i la naturalesa incerta dels processos de transformació social que incideixen sobre el fenomen.

#### a) L'exclusió social com a fenomen multi-dimensional

Tal com apunten Ruggeri et al (2003), un dels problemes conceptuals bàsics que ha d'abordar qualsevol teoria sobre el desavantatge social és definir l'espai social que comprèn la problemàtica. D'altra banda, hauriem de preguntar-nos fins a quin punt aquestes teories explicatives ens informen sobre les causes explicatives del problema o bé adopten un caràcter més aviat descriptiu. Així, doncs, podríem sostenir que el concepte tradicional de la pobresa ha adoptat un enfocament eminentment monetarista del problema: la pobresa ha estat definida, tradicionalment, com un problema de falta de recursos econòmics de les persones o de les llars i per tant aquesta aproximació ha posat l'accent en la dimensió monetària del desavantatge; a més a més, els estudis clàssics sobre la pobresa han adoptat un enfocament fonamentalment descriptiu i han tendit a obviar la necessitat de retre comptes sobre els processos causals que generen el fenomen (Ruggeri et al, 2003). Contràriament la noció de l'exclusió social emfasitza en la discussió dels factors generador d'exclusió i reconeix i subratlla el caràcter multi-dimensional del fenomen (Room, 1995; Percy-Smith, 2000; Hills et al, 2002; Jordan, 1996; Tsakoglou y Papadopoulos, 2002; Whelan et al, 2002; Ruggeri et al, 2003). La identificació de quines són les dimensions bàsiques en les que es produeixen els processos d'exclusió social, els factors generadors d'exclusió que operen en cadascuna d'aquestes dimensions i els indicadors que ens permeten mesurar l'incidència d'aquests factors sobre les trajectòries vitals de les persones és un dels grans elements de debat que sorgeixen quan es vol operativitzar el concepte. En tot cas, la literatura tendeix a coincidir a l'hora d'identificar algunes dimensions bàsiques de l'exclusió social, i per a cada dimensió, diversos factors generadors d'exclusió (taula 8). És més, preveu que determinats col·lectius socials, en funció del gènere, de l'edat, de l'ètnia o de l'origen poden ser més vulnerables a processos d'exclusió social que no pas d'altres.

**Taula 8. Dimensions i factors generadors d'exclusió social (elaboració pròpia a partir de IGOP, 2003)<sup>18</sup>**

Dimensions	Factors
Econòmica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pobresa econòmica</li> <li>- Dificultats financeres a la llar</li> <li>- Dependència de la protecció social</li> <li>- Sense protecció social</li> </ul>
Laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atur</li> <li>- Infra-ocupació</li> <li>- Precarietat laboral</li> </ul>
Educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analfabetisme</li> <li>- Nivells formatius baixos</li> <li>- Fracàs escolar</li> <li>- Abandonament del sistema educatiu</li> <li>- Barreres lingüístiques</li> </ul>
Socio-sanitària	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Malalties cròniques</li> <li>- Malalties que generen estigmatització</li> <li>- Drogodependències</li> <li>- Disminucions</li> </ul>
Habitatge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No accés a l'habitatge</li> <li>- Accés en precarietat</li> <li>- Males condicions de l'habitatge</li> <li>- Males condicions d'habitabilitat</li> </ul>
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deteriorament de les relacions familiars</li> <li>- Escassetat o feblesa de les xarxes familiars</li> <li>- Escassetat o feblesa de les xarxes socials</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No accés a la ciutadania</li> <li>- Accés restringit a la ciutadania</li> <li>- Privació de dret per procés penal</li> <li>- No participació política i social</li> </ul>

Si partim d'aquesta perspectiva multi-dimensional, veiem que l'exclusió social s'ha d'entendre no tant com el resultat d'una estructuració vertical entre classes socials diferenciades, sinó més aviat, com a resultat d'un model social circular que ens porta a distingir entre aquells qui estan 'dins' (els inclosos) i aquells que estan 'fora' (els exclosos) o bé aquells que es troben en la frontera entre ambdues situacions i per tant en situació de risc o de vulnerabilitat (Touraine, 1991). La noció de l'exclusió social ens porta a centrar la nostra atenció en aquells elements que, *en la seva diversitat i complexitat*, fan possible que les persones es mantinguin incloses en la societat o bé es trobin en situació de risc o d'exclusió social.

Aquesta perspectiva multi-dimensional, per tant, ens permet desenvolupar una aproximació més comprensiva al fenomen del desavantatge social i més ajustada a la naturalesa del fenomen en el marc de la societat post-industrial. No obstant això, també ha estat subjecte a algunes crítiques. Per exemple, Burchardt et al (2002) sostenen que algunes de les anàlisis clàssiques de

<sup>18</sup> L'esquema analític de l'IGOP fa referència, també, a la dimensió espacial de l'exclusió social. He optat per no incorporar-lo en aquest quadre perquè en el proper apartat aprofundiré específicament en aquesta dimensió. Un

la pobresa, entre els que destaquen els treballs de Townsend (1979), ja havien incorporat aquesta perspectiva multi-dimensional del fenomen de la marginació i per tant en qüestionen el seu caràcter suposadament innovador. Per aquests autors, la perspectiva multi-dimensional (i afegeixen, dinàmica) que adopta l'aproximació teòrica de l'exclusió social ha de relacionar-se, simplement, amb una sofisticació dels mètodes d'investigació social. Tot i que reconeixen que el concepte de l'exclusió social comporta, intrínsecament, fixar-se en els aspectes que van més enllà de la dimensió material del problema.

Un altre dels problemes que planteja aquesta perspectiva multi-dimensional és que, un cop identificades les diferents dimensions de l'exclusió, resulta altament complicat, des d'un punt de vista metodològic, posar-les en relació entre si i determinar el pes relatiu que té cadascuna d'aquestes en els processos d'exclusió (Ruggeri et al, 2003). Sobretot si tenim en compte que, tal i com coincideixen la majoria dels experts, la situació de fragilitat d'una persona o d'un col·lectiu social determinat en una d'aquestes dimensions poden estar compensades per la seva posició relativa en d'altres dimensions. Per tant, la multi-factorialitat complica la determinació dels fenòmens causals que generen l'exclusió. Paradoxalment, molts estudis sobre exclusió social acaben basant-se en indicadors econòmics, propis de l'aproximació monetarista a la pobresa, com a indicadors aproximatius (*proxies*) de l'exclusió. En moltes altres ocasions, s'acaba per centrar l'anàlisi en la desocupació i la inseguretats en el treball com a indicadors bàsics d'aquest tipus de situacions (Whelan et al, 2002).

Aquest tipus de dificultats operatives estan relacionades amb el debat al voltant de la definició de 'qui són els exclosos'. Algunes aproximacions tendeixen a definir els exclosos com 'els més pobres entre els pobres', tal i com es fa predominantment en els Països Escandinaus (Abrahamson i Hansen, 1996). Altres aproximacions, en canvi, parteixen d'una noció més àmplia. Geddes i Benington (2002) adverteixen, en aquest sentit, que un dels reptes conceptuals i empírics més importants dels estudis sobre l'exclusió social és decidir si aquest concepte s'aplica a grups socials específics que pateixen una degradació extrema de les seves condicions de vida o bé, si pel contrari, s'aplica a aquelles persones que es troben en situació de vulnerabilitat per una raó o una altra – la qual cosa, òbviament, comporta ampliar enormement la mostra de persones que situariem dins de les franges de l'exclusió.

---

esquema analític similar es pot trobar a Percy-Smith (2000: 9).

Des del meu punt de vista, la noció de la vulnerabilitat resulta de gran ajuda en aquest debat. Si l'exclusió social, com defensaré en el següent punt, és un procés dinàmic, una persona o un col·lectiu social poden entrar i sortir d'aquesta situació en diferents moments al llarg de la seva trajectòria vital, poden persistir en ella en el temps o poden mantenir-se en una situació de risc sense entrar definitivament en un 'cercle de degradació' (Whelan et al, 2002). En aquest sentit, em sembla clau entendre fins a quin punt les persones o grups socials estan o no en situació de vulnerabilitat davant de processos que generen exclusió.

#### b) L'exclusió social com a fenomen dinàmic

Per tant, un altre aspecte clau del concepte de l'exclusió social és el reconeixement del caràcter dinàmic del fenomen del desavantatge social (Room, 1995; Byrne, 1999; Percy-Smith, 2000; Hills et al, 2002; Whelan et al, 2002). En la literatura sobre l'exclusió social, s'acostuma a destacar que, mentre el concepte tradicional de la pobresa reflecteix una visió eminentment estàtica del fenomen del desavantatge social, l'aproximació de l'exclusió social emfasitza en els processos dinàmics que hi ha al darrere del fenomen. És a dir, els estudis tradicionals sobre pobresa han tendit a centrar-se en la manca relativa o absoluta de recursos econòmics de les persones o de les llars *en un moment donat del temps*, o en tot cas, en la mesura que s'hagin adoptat enfocaments longitudinals, no han aprofundit sobre l'encadenació de fets que porten a aquests individus o llars a entrar en aquesta situació carencial i, en conseqüència, tampoc han valorat la possibilitat que aquestes persones poguessin sorgir d'aquesta situació de desavantatge i molt menys, en el marc de quins processos podrien sortir d'aquesta situació.

Els autors que treballen sobre la perspectiva de l'exclusió social, en canvi, tendeixen a posar l'accent en el caràcter dinàmic del desavantatge social, tant pel que fa als processos estructurals o relacionals que provoquen l'exclusió com pel que fa a les trajectòries de vida de les persones i dels col·lectius socials en el marc d'aquests processos. S'entén i se subratlla que les persones poden persistir en una situació de desavantatge social al llarg de les seves vides, com a conseqüència d'haver nascut en un àmbit familiar, social o econòmic que els ha imposat barreres difícils de trencar i que els han fet persistir en aquesta situació. No obstant això, aquestes barreres poden haver-se anat erigint al llarg de les seves trajectòries personals o col·lectives, de manera que, en un moment determinat, la confluència de factors de naturalesa diversa pot haver provocat que aquestes persones o col·lectius entressin en un 'cercle viciós' que els ha condemnat a l'aïllament i l'exclusió. Tot i que també ens podem trobar amb situacions de risc i de

vulnerabilitat on les persones o els col·lectius socials, malgrat tot, gaudeixen d'un seguit de recursos que els hi permeten evitar, encara que sense seguretat, entrar en situacions d'exclusió.

Per tot això, la perspectiva dinàmica de l'exclusió social ens estimula a centrar l'atenció en aquells processos que porten a les persones o col·lectius a persistir en situacions d'exclusió, entrar en un cercle de degradació o persistir en una situació de risc o vulnerabilitat. En postiu, aquesta perspectiva dinàmica també ens porta a fixar-nos en els processos pels quals les persones i els col·lectius poden arribar a assolir majors nivells de seguretat i entrar en cercles virtuoses que afavoreixen la inclusió social.

El caràcter dinàmic de l'exclusió social no pot deslligar-se de les característiques estructurals de la societat post-industrial. Així, doncs, la transició cap a la societat post-industrial comporta una forta erosió dels elements de certesa i de seguretat en les trajectòries vitals de les persones (Beck, 1998; Bauman, 2000; Beck i Beck-Gernsheim, 2001). Allà on la societat industrial, estructurada en classes socials, definia amb certa claredat (i rigidesa) la posició relativa de les persones en l'estructura social, la societat post-industrial amplia els marges de risc i de vulnerabilitat a situacions d'exclusió social, molt significativament cap els sector mitjos de la societat.

### c) L'exclusió social com a fenomen relacional

Tal com sosté Castel (1995), l'exclusió social ha d'inscriure's en la trajectòria històrica de les desigualtats socials. Des dels inicis de la urbanització i de la industrialització massives entre els segles XIX i XX, ens trobem amb situacions de necessitat especialment intenses per determinats col·lectius socials. La presència de col·lectius socials amb mancances (relatives i absolutes) de recursos suficients per a participar activament d'aquells elements bàsics per al benestar de les persones ha estat un fenomen permanent al llarg dels últims segles i, segurament, en tota la història de la humanitat. No obstant això, el concepte de l'exclusió social, com he apuntat més amunt, pretén expressar la nova configuració de les desigualtats socials en el marc de la societat post-industrial (Minguione, 1996; Jordan, 1996; Bauman, 1998; Byrne, 1999; Young, 1999) i per tant, està lligat íntimament als canvis estructurals que comprèn la transició cap a aquest model social emergent. Així sembla entendre-ho la pròpia Comissió Europea (1992: 7), per exemple, per qui el creixement de 'noves formes de pobresa i de marginació' emergeixen:

*"en primer lloc, de la crisi econòmica, en particular l'augment de l'atur i la inseguretat en relació a les condicions laborals; després altres factors persistents o en desenvolupament com a resultat de les profundes transformacions econòmiques, tecnològiques i socials que caracteritzen l'evolució de la societat industrial"*

Val a dir, però, que la concepció de l'exclusió social com a fenomen estructural no desperta unanimitats en el món acadèmic ni en el debat polític. En termes generals, podem distingir entre tres grans posicionaments teòrics en aquest debat (Byrne, 1999; Burchardt et al, 2002). En primer lloc, aquells que defensen que *l'exclusió social és conseqüència dels valors i de les actituds socials dels mateixos exclosos*: per exemple, la seva propensió a les activitats delictives, la manca de valor que atribueixen a l'educació o bé la falta d'una cultura de l'esforç en el treball. Aquesta concepció de l'exclusió, 'individualista' i 'culpabilitzadora dels pobres' (Byrne, 1999), ve reflectida en les nocions de la infraclasse (*underclass*) i de la 'cultura de la dependència' tal i com són desenvolupades per autors conservadors nord-americans, com Murray (1984), o Mead (1988). Aquest últim, per exemple, defensa que la pobresa acostuma a derivar de l'obstinat rebuig dels pobres a treballar. Per Mead, els pobres 'autòctons' dels Estats Units, a diferència dels 'immigrants', tendeixen a rebutjar treballs que consideren mal pagats i insatisfactoris i demanden, en canvi, treballs decents i adequats. És precisament la seva manca de capacitat per assolir el tipus de treballs que demanden el que els porta a una actitud d'apatia i de derrotisme envers el treball. Des d'un punt de vista normatiu, Mead acaba defensant un sistema d'incentius negatius i positius (*sticks and carrots*) que faci preferible per aquestes persones treballar a dependre dels subsidis públics (citats a Byrne, 1999). Autors com Levitas (1996), Bowring (2000) i Colley i Hodgkinson (2001) entenen que aquesta perspectiva està profundament arrelada en la concepció de les polítiques per a la inclusió impulsades pel govern del Nou Laborisme britànic, posant com a principal exemple les polítiques del *welfare-to-work*. El concepte i la pràctica de les polítiques d'inclusió social impulsades per la Unió Europea i bona part dels seus estats membres reflecteix també, segons aquests autors, la influència d'aquesta perspectiva analítica de l'exclusió.

Autors com Wilson (1987) o Wilson i Wacquant (1989) comencen a desafiar cap a finals dels 80s aquesta concepció dominant de la noció de la '*underclass*'. El principal focus de crítica a aquest tipus de plantejaments centrats en els comportaments individuals de les persones és el fet de no tenir en compte les 'macro-estructures', l'ordre social en el qual s'emmarquen necessàriament els comportaments individuals. Precisament, el segon gran posicionament que podem identificar en aquest debat és aquell que posa l'accent en el paper de les institucions i dels sistemes socials

com a elements estructuradors de les desigualtats socials i, més concretament, dels processos d'exclusió. Aquesta perspectiva, tal i com assenyalen Burchardt et al (2002: 4), no acaba de reconèixer cap mena d'agència en els processos d'exclusió: l'exclusió és vista com l'*outcome* d'un sistema, inintencionat, o com a mínim no subjecte al control de cap individu o organització. Les transformacions estructurals implícites en la transició de la societat industrial a la societat post-industrial serien les autèntiques causants de l'extensió i la intensificació dels processos d'exclusió social. La nova configuració de l'economia post-industrial i el seu mercat laboral (Sassen, 1991), l'adaptació dels Estats del Benestar a les noves exigències de competitivitat econòmica internacional que imposa la globalització (Marcuse, 1995) i els canvis que s'han produït en les pautes de relació familiar i comunitària (Phal, 1984) haurien portat a ampliar els marges de vulnerabilitat de les persones a situacions d'exclusió social (Minguione, 1996; Musterd i Ostendorf, 1998; Bauman, 1998; Musterd et. al., 1999; Marcuse i Van Kempen, 2000; Andersen i Van Kempen, 2001).

Finalment, des d'una tercera perspectiva, es posa l'accent en els temes de la discriminació, la dominació i l'explotació de determinats col·lectius socials sobre uns altres. Jordan (1996), per exemple, aplica la teoria de la *rational choice* a la comprensió del fenomen de l'exclusió social, i intenta demostrar que l'exercici de l'agència per part de les elits socials, que busquen protegir els seus propis privilegis, és el principal motor de l'exclusió. Des de pressupòsits teòrics molt diferents, Byrne (1999) arriba a conclusions similars. Recuperant conceptes bàsics del marxisme, per aquest autor, l'exclusió social és el producte de l'emergència d'un nou equilibri en les relacions entre el treball i el capital dins del període d'acumulació capitalista post-fordista, on el capital estaria recuperant espais de dominació política i social, precisament, gràcies a l'expansió dels sectors de població exclosos del mercat laboral o que mantenen una relació altament precària amb ell. Byrne rebateja la caracterització dels 'nous pobres' de Bauman (1998) en tant que sectors de població que han perdut cap mena d'utilitat per al sistema capitalista, i defensa, pel contrari, que la seva utilitat social és interpretable a partir de la noció de l' 'exèrcit de reserva de treball' que Karl Marx teoritzà. Massey i Denton (1993), per esmentar només un exemple més, defensen al seu llibre *American Apartheid* que la segregació territorial de les minories ètniques en les ciutats nord-americanes respon, principalment, a les accions discriminatòries dels actors del mercat (propietaris de sòl, propietaris d'habitatge, entitats financeres i d'altres individus i institucions de l'esfera privada) i també a les polítiques governamentals. La marginació activa que en l'esfera social, econòmica i institucional es

produeix des dels sectors socials dominants contra les minories ètniques seria un clar exemple de com l'exclusió social ha d'interpretar-se, també, en clau d'agència.

La primera d'aquestes teories explicatives de l'exclusió (*individualista*) ha tendit a ser desacreditada en l'àmbit acadèmic per la seva incapacitat d'explicar el per què en determinats contextos socials es desenvolupen aquestes actituds i valors que suposadament expliquen les situacions d'exclusió social. La segona (*estructuralista*), en canvi, ha anat prenent força en les darreres dècades per la seva capacitat de contextualitzar l'emergència del fenomen en els canvis estructurals que comprèn la transició des de la societat industrial a la societat post-industrial. No obstant això, sembla inqüestionable, empíricament, que l'agència de determinats actors resulta d'una importància cabdal per tal d'entendre l'abast i la intensitat tant dels processos d'exclusió com d'inclusió social. Tot i que, una altra vegada, la tercera perspectiva teòrica (*agencialista*) tendeix a obviar el context estructural en que es produeixen les accions d'exclusió-inclusió dels actors.

Des del meu punt de vista, l'exclusió social és un fenomen estructural com a mínim en dos aspectes: en primer lloc, ho és en la mesura que l'exclusió social forma part de la trajectòria històrica de les desigualtats socials que estructuralment genera el capitalisme; en segon lloc, ho és en la mesura que el seu caràcter multi-dimensional i dinàmic s'han d'entendre, tal i com he argumentat més amunt, en el marc de les característiques estructurals de la societat post-industrial. Ara bé, l'extensió del fenomen, la seva intensitat, i la distribució de riscos socials a cada societat depèn, en bona mesura, de l'agència del sistema d'actors. El pas de la societat industrial a la societat post-industrial, amb totes les transformacions estructurals que comprèn, emmarca l'emergència del fenomen de l'exclusió social, però l'agència de determinats actors, entre ells els poders públics, pot tenir, en aquest context social, un fort impacte sobre els processos d'exclusió social, de la mateixa manera que la seva anàlisi és indispensable per tal d'entendre les diferents respostes que des de les polítiques públiques es donen al fenomen.

#### d) L'exclusió social com a fenomen polititzable

Així, doncs, l'exclusió social no és un fenomen '*que s'inscriu de forma fatalista en el destí de cap societat (...)*, al contrari, l'exclusió és susceptible de ser abordada des dels valors, des de l'acció col·lectiva, des de la pràctica institucional i des de les polítiques públiques' (Brugué et al,

2003). I precisament per això, les polítiques per a l'inclusió social estan adquirint un pes cada cop més gran dins de les agendes públiques d'actuació de diferents governs en diferents països. En aquest punt, vull incidir sobre les diferents alternatives de política pública per a la inclusió social existents. Alternatives que, entenc, responen a les diferents concepcions que es poden tenir sobre les causes, els factors explicatius i la caracterització que es faci de l'exclusió social. Per tal d'ordenar una mica més aquesta discussió, entenc que les diferents alternatives de política pública per a la inclusió social es poden vertebrar en funció de la manera de situar-se davant d'aquests següents interrogants:

- ✓ Fins a quin punt es reconeix l'existència del problema de l'exclusió social?
- ✓ Quines causes es consideren més importants a l'hora d'explicar el fenomen?
- ✓ Fins a quin punt es reconeix el caràcter multi-dimensional del problema i s'assumeix aquest fet a l'hora de plantejar les polítiques públiques?
- ✓ A qui s'orienten les polítiques per a la inclusió social? Tenen un caràcter universal o bé se centren en persones i en col·lectius socials específics? Reconeixen el caràcter territorial del problema? Per tant, es focalitzen en àrees territorials específiques?
- ✓ Quin enfocament adopten a l'hora de formular els programes d'intervenció? Una pregunta que es pot desglossar en d'altres interrogants:
  - Són polítiques que pretenen anticipar-se als problemes o bé actuen reactivament davant d'ells?
  - Són polítiques que assisteixen a les necessitats immediates de les persones (assistencialistes) o bé són polítiques que s'orienten cap a la promoció de les seves capacitats (promotores, habilitadores)?
  - Són polítiques que atenen a necessitats individuals o bé a necessitats col·lectives?
- ✓ Finalment, des del punt de vista del marc institucional, en un sentit ampli, en que es desenvolupen aquestes polítiques:
  - Quins actors intervenen en la formulació i la implementació d'aquestes polítiques? Com s'interrelacionen aquests actors entre si?
  - Des de quin àmbit territorial de govern es despleguen i, en cas que hi participin diversos nivells de govern, com interactuen entre ells?

El reconeixement o no del problema de l'exclusió social, òbviament, és important. Diversos autors apunten que el problema de l'exclusió ha anat fent-se un lloc en les agendes públiques d'actuació de diversos nivells de govern en el marc de la Unió Europea. (Room, 1995; Alcock, 1997; Jordan, 1996; Atkinson, 1998; Geddes, 1998; Atkinson i Davoudi, 2000; Hills et al, 2002; Geddes i Benington, 2002; Ruggeri et al, 2003). No obstant això, mentre algunes polítiques segueixen arrelades en la noció tradicional de la pobresa i en els instruments clàssics de les polítiques socials, d'altres reflecteixen una assumpció de les complexitats i de les incerteses en que ens situa el fenomen de l'exclusió.

*Un primer factor important que pot condicionar de manera significativa el tipus de polítiques públiques que es dissenyin per a la inclusió social són les causes explicatives de l'exclusió sobre les quals s'emfasitza. Si es parteix d'una perspectiva individualista i 'culpabilitzadora dels pobres', previsiblement, les polítiques per a la inclusió es focalitzaran en incidir sobre els valors, les actituds i els comportaments individuals de les persones. En canvi, si es posa l'accent en els aspectes estructurals de l'exclusió, les polítiques públiques poden adoptar dos camins alternatius, o complementaris: o bé centrar-se en la correcció d'aquests factors estructurals que generen exclusió social ; o bé, 'equipant' a les persones i col·lectius amb els recursos necessaris per a la inclusió social, tot reconeixent les exigències que el nou context estructural imposa sobre els individus. Finalment, si l'exclusió social s'explica com a resultat de les dinàmiques de dominació i de marginació d'uns col·lectius sobre uns altres, segurament, seran necessàries polítiques restringeixin l'exercici de pràctiques discriminatòries o, fins i tot, desenvolupar polítiques de discriminació positiva per aquells col·lectius socials més vulnerables a l'exclusió. L'enfortiment de la capacitat organitzativa i d'acció col·lectiva dels col·lectius socials més vulnerables també emergeix com un repte clau a l'hora de compensar aquestes dinàmiques de marginació (Byrne, 1999; Pierson, 2002).*

Les alternatives de política pública es fan més diverses encara si tenim en compte la multi-dimensionalitat del problema. *Fins a quin punt s'assumeix aquest caràcter multi-dimensional del problema i a quina dimensió d'entre totes les possibles s'atribueix més pes, també pot condicionar enormement el tipus de polítiques per a l'inclusió social que es generin. Per exemple, tant les polítiques del *welfare-to-work* britàniques com els programes d'inclusió social impulsats en diversos països europeus a partir del Consell Europeu de Lisboa de 2000 tendeixen a*

focalitzar la seva atenció en la inserció laboral d'aquells col·lectius que es troben en situació de risc o d'exclusió (Levitas, 1996; Whelan et al, 2002). En canvi, d'altres polítiques nacionals per a l'inclusió aborden de manera més ambiciosa el caràcter multi-dimensional del problema (Giménez, 2004).

Una altra variable important a tenir en compte a l'hora de plantejar les alternatives de política pública per a la inclusió social és *si aquestes polítiques adopten un caràcter universal o bé es focalitzen en persones i/o en col·lectius socials específics*. En la literatura existeix un cert consens que les polítiques per a la inclusió social requereixen tant una orientació personalitzada a aquells individus que manifesten necessitats immediates més dramàtiques, com una focalització en els col·lectius socials vulnerables a processos d'exclusió, així com als territoris que concentren situacions de necessitat especialment intensa. En tot cas, el caràcter típicament universal de les polítiques de benestar social en el marc de la societat industrial tendeixen a obviar les necessitats especials que requereixen determinades persones, col·lectius socials i territoris vulnerables a processos d'exclusió. A l'hora, tal com s'ha plantejat més amunt, la identificació de grups, de persones i de territoris vulnerables a aquest tipus de processos és complicada, com a mínim, en aquests aspectes (Percy-Smith: 2000: 18-19): a) en primer lloc, és complicat identificar les persones, grups o territoris que han de ser objecte de polítiques focalitzades si tenim en compte que existeixen diferents definicions possibles de l'exclusió i les discrepàncies que poden existir en el moment de triar els indicadors 'rellevants' de l'exclusió; b) en segon lloc, l'exclusió social no és un fenomen absolut ('ets o no ets un exclòs') sinó que té un caràcter intrínsecament dinàmic; per tant, la focalització de les polítiques en determinats grups pot portar-nos a obviar les necessitats d'atenció especial que poden tenir altres col·lectius altament vulnerables a aquest tipus de processos; c) la focalització de les polítiques per a la inclusió pot tenir, paradoxalment, conseqüències estigmatitzadores sobre determinats col·lectius o àrees territorials; d) quan es focalitzen les polítiques en determinats grups socials o àrees territorials potser s'està assumint, erròniament, la homogeneïtat d'aquests col·lectius; i e), el principi de la focalització de les polítiques per a la inclusió pot entrar en contradicció, precisament, amb el principi de l'universalisme que inspiren les polítiques clàssiques de benestar social. En definitiva, com els governs que impulsen polítiques per a la inclusió social aborden aquestes dificultats operatives a l'hora de determinar els 'targets' i quins criteris adopten finalment per discriminar entre persones, col·lectius i àrees territorials obre també un ampli ventall de polítiques alternatives per a la inclusió social.

Finalment, en la discussió sobre les diferents alternatives de política pública per a la inclusió, i aquesta és una idea central d'aquesta tesi, no només hem de plantejar-nos la relació entre la definició del problema i el contingut de les polítiques públiques, sinó també com s'articulen aquestes polítiques públiques: quin nivell de govern n'assumeix el lideratge; fins a quin punt hi participen també d'altres nivells de govern i quines pautes d'interrelació s'estableixen entre ells; quants recursos s'aboquen en aquestes polítiques; quins actors hi participen i com interactuen entre ells. En la literatura, s'identifiquen tot un seguit de característiques bàsiques de les polítiques socials tradicionals que tendeixen a ser superades en la mesura que es reconeix i s'assumeix la naturalesa intrinsecament incerta i complexa de l'exclusió social (Geddes, 1998; Geddes i Benington, 2002; Percy-Smith, 2000; Pierson, 2002; IGOP, 2003):

- ✓ Allà on les polítiques socials tradicionals es caracteritzaven pel seu caràcter centralista (ocupant els governs centrals i regionals un paper gairebé monopolístic en la formulació de les polítiques socials), la complexitat del fenomen de l'exclusió pressiona cap a un enfortiment del rol dels governs locals i, fins i tot, dels seus òrgans de descentralització.
- ✓ Allà on les polítiques socials tradicionals es produïen dins d'un marc de distribució de funcions i de responsabilitats entre nivells de govern relativament clar, el fenomen de l'exclusió social pressiona cap a la confluència de diversos nivells de govern i l'establiment de pautes d'interacció més dinàmiques i complexes entre ells.
- ✓ Allà on les polítiques socials tradicionals es caracteritzaven per la seva especialització i el seu aïllament respecte d'altres àmbits de política pública, el fenomen de l'exclusió social ens fa avançar cap a models més integrals i transversals de política pública.
- ✓ Allà on les polítiques socials tradicionals acostumaven a descansar en el monopoli regulador de les autoritats públiques i en els recursos organitzatius, humans i financers de les institucions, les polítiques per a la inclusió social tendeixen a descansar en xarxes de cooperació públic-privada on, a més a més de diferents nivells de govern, de diferents àrees o departaments i de diferents agències públiques, hi participen també empreses, entitats financeres, fundacions privades, associacions i ONGs, entre d'altres agents.
- ✓ Finalment, allà on les polítiques socials tradicionals tendien a situar els ciutadans en una posició passiva respecte les administracions, receptora de serveis, les polítiques per a la

inclusió social acostumen a afavorir la participació dels col·lectius socials exclosos en la determinació de les seves necessitats i el desplegament de determinats programes.

En el següent punt es farà aterrar la discussió sobre el concepte de l'exclusió social en l'àmbit urbà, posant l'accent en la dimensió territorial del problema i sistematitzant una mica més els diferents escenaris de política pública en que ens podem situar per abordar, específicament, les problemàtiques característiques dels barris en situació de multi-degradació.

## **2. L'Exclusió Social Urbana i la seva dimensió territorial**

Tal com s'ha explicat en la introducció d'aquest capítol, un dels grans àmbits de preocupació de la teoria social urbana moderna ha estat la comprensió de l'especificitat urbana del fenomen del desavantatge social. En la majoria dels estudis que s'han produït sobre aquesta temàtica, a més a més, s'acostuma a reconèixer la importància de la dimensió territorial, tant en l'anàlisi de les variables que acaben configurant situacions d'exclusió social, com en relació a les polítiques que s'elaboren i s'implementen per a la inclusió social (Mandanipour et al, 1998; Hutchinson, 2000).

La literatura sobre exclusió social ha vingut reflexionant a bastament sobre l'especificitat urbana d'aquest fenomen. En aquest sentit, són pioners alguns treballs sobre els guethos en les ciutats nord-americanes, basats en la noció de la infraclasse (Wilson, 1987; Wacquant, 1993; Massey i Denton, 1993; Marcuse, 1989). Per exemple, Wilson (1987) sosté que la transició cap a la societat post-industrial ha augmentat la demanda en el mercat laboral de treballadors altament qualificats, la qual cosa ha comportat l'emergència d'una infraclasse composta per persones que tenen un nivell de formació excessivament baix com per encaixar amb les exigències de l'economia post-industrial. L'especificitat urbana d'aquest fenomen, en referència al cas concret dels Estats Units, resideix en el fet que aquestes persones tendeixen a estar concentrades territorialment a les *inner cities*, on s'ha produït un declivi del treball industrial més fort que no pas en d'altres àrees. Wilson, per tant, fa referència a un doble desencaix (*mismatch*) d'aquestes persones en l'economia post-industrial: d'una banda, els residents d'aquests barris han experimentat un procés de desqualificació professional com a conseqüència de la transició cap a l'economia post-industrial; d'altra banda, el seu confinament en aquestes àrees territorials i les dificultats que tenen per sortir-ne els allunya físicament d'aquelles àrees on encara existeixen oportunitats de treball on podrien encaixar. En treballs posteriors, Wilson (1992) i Wacquant

(1993) reconeixen, a més a més, que la concentració territorial dels col·lectius socials més desavantajats assenta les bases per a la reproducció d'un ordre cultural en aquestes àrees urbanes caracteritzats per la fragmentació, l'atomització i l'individualisme.

El conegut i àmpliament debatut treball sobre les 'ciutats globals' de Sassen (1991) sosté que la transició del fordisme al post-fordisme ha tingut un fort impacte en l'àmbit urbà, generant un procés de creixent polarització socio-espacial que l'autora caracteritza amb la imatge de la 'ciutat dividida' o 'ciutat dual'<sup>19</sup>. Un procés de polarització que es produeix de forma més marcada en les 'ciutats globals'. Com a conseqüència del seu rol de lideratge en l'economia global, el procés de terciarització de les seves economies ha estat molt més accentuat i per tant també la transformació dels seus mercats laborals, creixentment dualitzats entre aquelles persones amb capacitat de satisfer les noves exigències de l'economia del coneixement i aquelles altres que cobreixen l'escala més baixa del mercat laboral, que pateixen problemes greus de precarietat laboral i d'infrasalarització. Sassen subratlla també que les ciutats globals tenen major poder d'atracció de persones immigrades que busquen oportunitats per millorar les seves situacions, la qual cosa tendeix a incrementar els nivells de desigualtat social i a ampliar els marges de vulnerabilitat en aquestes ciutats. Reconeix, finalment, que el procés de polarització social que pateixen les ciutats globals té un fort reflex en la organització espacial de les ciutats, de manera que grups socials creixentment desiguals tendeixen a distanciar-se cada cop més en l'espai urbà, ocupant àrees territorials diferenciades.

Autors com Sibley (1995), Mandanipour et al (1998), Marcuse i Van Kempen (2000), Andersen i Van Kempen (2001) i Musterd i Ostendorf (1998), entre molts altres, incideixen en aquest debat sobre l'especificitat urbana de l'exclusió social per al cas de les ciutats europees. Tendeixen a reconèixer, en la línia del que diu Sassen, que la ciutat té un fort poder d'atracció de població immigrada que prové, molt especialment en els últims anys, de països pobres, la qual cosa alimenta la concentració i la densificació en aquestes ciutats de situacions de carència i d'exclusió. D'altra banda, al mateix temps que la ciutat amplia els marges d'autonomia i d'oportunitats de les persones, redueix els llaços i els vincles de caràcter comunitari en un entorn que es torna més indiferent davant de les situacions de carència que experimenten determinats

---

<sup>19</sup> L'aplicació d'aquesta imatge al context urbà europeu ha estat rebatuda amb sòlids arguments per alguns autors que destaquen que el mapa socio-espacial de les ciutats europees és molt més complex que la realitat descrita per Sassen (vegeu, per exemple, Marcuse, 1989; Mollenkopf i Castells, 1992; Fainstein et al, 1992; Musterd i Ostendorf, 1998; Watson, 1999).

col·lectius socials. A les situacions de fragmentació, atomització i individualisme que Wilson i Wacquant identifiquen com a característiques dels barris exclosos s'hi afegeix, tal com sosté Young (2000: 208), la freqüent invisibilitat dels problemes que viuen aquests col·lectius socials per a la gran majoria de la població, quan no l'estigmatització que se'ls hi imposa. Els dèficits educatius d'aquests col·lectius socials, les intenses dificultats per trobar llocs de treball o la degradació dels seus habitatges dificulten les seves possibilitats de mobilitat social i accentuen les situacions de privació i de marginalitat. I aquest tipus de situacions, tal com reconeix també la literatura, tendeixen a concentrar-se en les grans ciutats i, més concretament, els barris més desafavorits, on es van concentrant persones desocupades, treballadors amb els perfils socials més baixos i precaris, immigrants sense recursos, pobres i persones que viuen una situació de forta isolació.

Per tant, seria inadequat referir-se en abstracte a les 'ciutats' com a marc en el qual estudiar l'exclusió social. La literatura tendeix a coincidir en que les situacions de privació, marginalitat i exclusió tendeixen a concentrar-se territorialment en determinats barris de les ciutats. El concepte de les configuracions sòcio-espacials de les ciutats (Musterd i Ostendorf, 1998; Keestelot, 2003) ens permet posar en relació les desigualtats socials i l'exclusió social, per una banda, i els processos de segregació territorial o concentració espacial de la pobresa i l'exclusió per l'altra. Del creuament entre aquestes dues variables, podem deduir, en termes generals, l'existència de diferents tipus de ciutats en funció dels seus nivells de 'segregació social' i 'segregació territorial' i, més concretament, la relació entre ambdós fenòmens. Musterd et. al. (1999), per exemple, distingeixen, d'acord amb aquests criteris, entre diferents tipus de ciutats:

- ✓ les ciutats duals, que connecten amb la 'tesi de la polarització' de Sassen: ciutats on es produiria una forta segregació social i territorial
- ✓ les ciutats segregades: ciutats on es donaria una divisió territorial de la població marcada però amb nivells de cohesió relativament elevats
- ✓ les ciutats desiguals: ciutats amb fortes desigualtats socials que no expressen una segregació territorial forta.

Keestelot (2003), en canvi, distingeix entre:

- ✓ les ciutats topològiques: ciutats on grups socials diferents ocupen àrees residencials clarament diferenciades, sense que es produeixi relació ni intercanvi entre els grups

socials desiguals. Un tipus de ciutats que segons aquest autor quedaria clarament reflectit pel model urbà nord-americà.

- ✓ Les ciutats dramàtiques: ciutats on es produiria una gran barreja de grups socials degut a la moderació de la segregació territorial. Un model urbà més proper, segons Keestelot, a la realitat de les ciutats europees.

Partint d'ambdues tipologies, en aquesta tesi es plantegen quatre grans tipus tendències evolutives que poden seguir les ciutats segons la intensitat i la relació entre els processos de segregació territorial i exclusió social (figura 5):

**Figura 5. Tendències d'inclusió-exclusió en les ciutats post-industrials (elaboració pròpia a partir de Musterd et al, 1999 i Keestelot, 2003)**

		EXCLUSIÓ TERRITORIAL	
		Baixa	Alta
EXCLUSIÓ SOCIAL	Baixa	Ciutats inclusives	Ciutats segregades
	Alta	Ciutats desiguals (ciutats dramàtiques)	Ciutats excloents (ciutats topològiques)

La relació entre els processos d'exclusió social i de segregació territorial, per tant, pot ser potencialment elevada i, de fet, la majoria d'estudis en aquest sentit demostren que ho és, malgrat que amb intensitats diferents segons les ciutats. A la majoria d'àrees urbanes, trobem barris que concentren tot un seguit de problemàtiques de naturalesa diversa i que els situen en una posició de marginalitat i exclusió respecte les dinàmiques de creixement i de prosperitat que es produeixen en el conjunt de la ciutat. Un estudi de la OCDE (1998), per exemple, identifica l'existència d'àrees urbanes multi-degradades (*urban distressed areas*) en la majoria de ciutats dels països membres d'aquesta organització i les caracteritza en els següents termes (OCDE, 1998: 15):

*"les àrees urbanes degradades són parts de les ciutats o dels seus suburbis, normalment a l'escala de barris residencials, en les quals es concentren problemes econòmics i ambientals. Aquests problemes afecten els seus residents i les empreses locals, tant directament com indirectament, en graus diferents. L'efecte acumulatiu, però, és limitar l'accés a les oportunitats, recursos i serveis que són considerats normals o estàndard en altres parts de la ciutat".*

El fenomen de la concentració de processos d'exclusió social en aquest tipus d'àrees urbanes ens remet al debat sobre la dimensió territorial d'aquest fenomen. En el marc d'aquest debat, continuaré la meva argumentació tot abordant dues grans qüestions: primer, com podem caracteritzar les problemàtiques d'aquest tipus d'àrees urbanes?; segon, podem distingir entre diferents tipus de barris en funció de les problemàtiques específiques que experimenten?

*a) L'exclusió socio-espacial urbana com a fenomen multi-dimensional, dinàmic, estructural, relacional i polititzable*

Pel que fa a la primera qüestió, la literatura tendeix a coincidir en caracteritzar les problemàtiques d'aquests barris o d'aquestes àrees urbanes d'acord amb les mateixes variables que hem utilitzat per definir l'exclusió social: la multi-dimensionalitat, el dinamisme, l'estructura i l'agència com a factors causals i la possible politització del fenomen.

En primer lloc, les problemàtiques d'aquests territoris, efectivament, tenen un caràcter clarament multi-dimensional: d'una banda, la població resident en aquests barris acostuma a presentar nivells educatius i de formació marcadament inferiors als nivells mitjos en el conjunt de la ciutat; relacionat amb això, aquests barris acostumen a presentar nivells de desocupació, atur de llarga durada, precarietat laboral i infrasalarització molt més alts que en el conjunt de la ciutat; molts dels seus residents, i en tot cas en una proporció significativament superior a la del conjunt de la ciutat, desenvolupen el seu treball en el marc de l'economia sumergida; el nivell mig de renda de les seves llars se situa molt per sota de la mitjana de la ciutat i les dificultats financeres de les famílies són significativament més altes; els nivells d'esperança de vida de la seva població acostumen a ser baixos en relació a la seva ciutat i la concentració de problemes socio-sanitaris (enfermetats cròniques, drogodependències...) força més elevada; la concentració de problemàtiques familiars (divorcis, separacions, monoparentalitat...) és més elevada en aquests barris i acostuma a tenir un impacte més dramàtic sobre les persones que per la resta de la població; hi trobem una forta concentració de persones que viuen en una situació de marcat

aïllament social; l'elevada concentració de persones immigrades de països pobres comporta, entre d'altres problemàtiques, l'existència en aquestes àrees d'un nucli significatiu de residents sense accés a determinats drets polítics i socials que són comuns a la majoria de la població; igualment, els problemes de criminalitat i d'ordre públic acostumen a ser especialment intensos en aquests barris i també la proporció de persones imputades en processos penals i privades de llibertat; l'infra-habitatge acostuma a ser un fenomen molt generalitzat, així com la precarietat dels edificis, l'espai públic i l'entorn medi-ambiental.

En segon lloc, les problemàtiques que concentren aquests barris tenen un caràcter clarament dinàmic i han de ser analitzades d'acord amb els processos que els han conduït a la situació present i els processos que poden marcar la seva evolució en el mig i llarg termini. Alguns d'aquests barris poden haver entrat a partir d'un moment determinat en un cercle de declivi causat per la interrelació complexa entre factors econòmics, socials i urbanístics i les conseqüències no anticipades de determinades polítiques públiques. D'altres es caracteritzen per la precarietat de les seves condicions ja des dels seus orígens, però la configuració de les seves problemàtiques al llarg del temps pot haver anat evolucionat d'acord amb la mateixa complexitat de factors. Finalment, cal tenir en compte la possibilitat que, en un moment determinat del temps, la confluència de factors, un altre cop, de naturalesa diversa, resitui aquests barris en un cercle virtuós que afavoreixi la seva (re)integració en les dinàmiques de creixement i de prosperitat de la ciutat.

Tercer, els processos d'exclusió-inclusió que experimenten aquests barris poden tenir a veure tant amb factors de caràcter estructural com de caràcter relacional, en els termes que els hem definit en l'apartat anterior. Així, doncs, aquests processos poden respondre a determinades tendències de canvi estructural específiques d'aquestes àrees o amb un abast territorial més ampli però que, en tot cas, poden haver colpejat amb especial intensitat aquests barris<sup>20</sup>. Per exemple, la re-estructuració del mercat laboral, com a conseqüència de processos terciaritzadors de l'economia, l'augment estructural de la desocupació o la precarització de les condicions laborals d'amplis sectors de la població, poden ser tendències de canvi generals a la ciutat però que incideixen especialment en aquestes àrees urbanes com a conseqüència de la seva

---

<sup>20</sup> Keestelot (2003), per exemple, analitza les diferents pautes de segregació socio-espacial de les ciutats europees d'acord amb diferents cicles d'evolució de l'economia capitalista i se centra, més concretament, en l'impacte que té la transició del fordisme cap al post-fordisme en la configuració socio-espacial de les ciutats. Des d'aquesta perspectiva, per tant, la problemàtica del tipus d'àrees urbanes a les quals estem fent referència aquí respondria a raons de caràcter eminentment estructural.

localització geogràfica i de les característiques específiques de la població que hi resideix. En una altra dimensió, els eventuais processos de crisi i re-estructuració dels Estats del Benestar, que segurament tindran un abast territorial més ampli que el que abasta fins i tot la ciutat, poden afectar amb especial insistència els habitants d'aquests barris com a resultat de la seva dependència de les prestacions públiques i la seva incapacitat d'accedir a determinats serveis (educatius, sanitaris, etc) en el mercat. Finalment, els processos d'individualització, desvertebració del teixit associatiu, deteriorament de les relacions comunitàries i fractura familiar poden produir-se amb especial intensitat en aquests barris o bé, simplement, afectar de manera més intensa els seus residents atès el seu perfil social.

No obstant l'existència d'aquests factors de tipus estructural, l'exercici de l'agència per part de determinats actors pot ajudar-nos, també, a entendre la situació d'especial vulnerabilitat en que es troben aquests barris. Massey i Denton (1993: 9), per exemple, sostenen que *'la segregació residencial és la principal característica organitzativa de la societat americana, responsable de la creació d'una infraclassa urbana'*. Aquests autors emfasitzen en les dinàmiques relacionals entre diferents col·lectius socials que condueixen a la concentració territorial de la pobresa. Per exemple, les mateixes problemàtiques que viuen aquests barris i la conseqüent estigmatització que poden experimentar els territoris i les persones que hi resideixen, porten sovint als agents del mercat a deslocalitzar les seves activitats productives i comercials d'aquests barris, a evitar de fer-hi noves inversions o a frenar les seves inversions per al necessari manteniment de l'habitatge o l'espai construït. L'estigmatització d'aquests barris pot tenir d'altres efectes sobre l'accés dels seus residents als béns i els recursos que ofereix el mercat, bàsicament, en la mesura que limiti les seves oportunitats per trobar feina o habitatge fora del barri. Però no només els agents del mercat poden exercir una marginació activa d'aquests barris i de la seva població resident, sinó que també les institucions públiques, en base a diferents polítiques, poden provocar o exacerbar els processos d'exclusió i de marginació d'aquestes àrees urbanes. Per exemple, Jordan (1996: 170), junt amb autors com Forrest i Murie (1988) i Williams et al (1986), sosté per al cas britànic que la privatització d'una part important de l'stock d'habitatge públic, una dràstica reducció en la despesa en construcció i subsidi de l'habitatge públic i la transició cap a un model més selectiu d'assignació d'aquest tipus d'habitatge ha provocat un augment de la polarització de la qualitat residencial en alguns països i de les desigualtats socio-espacials en general. La infradotació d'equipaments i de serveis públics que poden patir alguns d'aquests barris, pot ser una causa important de marginació (Sanderson, 2000). Les polítiques

privatitzadores de serveis i de prestacions públiques poden arribar a tenir també un impacte especialment fort sobre aquestes àrees urbanes (Pitts i Hope, 1997).

Aquests darrers exemples ens remetent a la idea que l'exclusió social urbana, també en la seva dimensió territorial, és un fenomen polititzable, en el mateix sentit que ho deia abans, i per tant, és abordable des dels valors, des de les pràctiques polítiques i des de l'acció col·lectiva. Una qüestió que recuperaré en el proper apartat, quan analitzaré de manera general el tipus de polítiques per a la inclusió socio-espacial de barris en dificultat que s'han desplegat a alguns països de l'Europa Occidental.

*b) Tipologia bàsica de barris en dificultat*

La realitat d'aquests barris en dificultat, però, és diversa si tenim en compte diferents elements interrelacionats entre si. Entre ells, destaquen: a) les pautes històriques que marquen l'origen i el desenvolupament del barri; b) la posició estratègica del barri dins del sistema urbà. Partint d'aquests elements, podem distingir entre diferents tipus de barris en dificultat (figura 6):

**Figura 6. Tipus de barris en dificultat segons orígens històrics i posició estratègica en el sistema urbà (elaboració pròpia)**

		Posició estratègica en el sistema urbà post-industrial	
		Central	Perifèrica
Orígens històrics	Expansió urbana fordista	Barris fordistes amb valors de centralitat	Barris fordistes marginals en el sistema urbà
		Barris històrics amb valors de centralitat	Barris històrics marginals en el sistema urbà

## **Barris històrics**

Es localitzen, normalment, en els centres urbans. Fins a la Revolució Industrial, aquests barris, nuclis històrics de les ciutats, van representar un mateix espai de convivència per a estrats socials desiguals. La segregació espacial entre col·lectius socials desiguals es produïa, més aviat, de manera vertical, dins del mateix bloc d'habitatge. Però l'expansió de la classe treballadora en els nuclis urbans, com a conseqüència del procés industrialitzador, va provocar un distanciament espacial dels rics cap a la perifèria de les ciutats. Des de llavors, aquests barris patiren una forta degradació de les seves condicions urbanístiques i ambientals, amb greus problemes de salubritat, tal i com evoca la famosa descripció de la ciutat de Manchester realitzada per Engels al 1892. La classe treballadora restà en els centres de la ciutat per la proximitat amb les fàbriques. Els baixos salaris, la inseguretat laboral, i els contractes de base diària o setmanal estesos durant aquest període històric forçaren els treballadors a viure a prop de les potencials fonts de treball. Les classes mitges benestants, en canvi, s'instal·laren lluny dels centres per tal d'evitar les epidèmies i els 'perills' socio-polítics que representaven els pobres.

Des de llavors, aquests barris han patit les tensions entre les forces centrífuges i centripetes que han caracteritzat els moviments de població dins de les ciutats europees al llarg de l'últim segle. Per exemple, en l'últim terç del segle XIX s'intenta estimular a la ciutat de París un procés de retorn de les classes benestants al centre de la ciutat, construint luxosos barris que pretenien permetre als rics recuperar les avantatges de la centralitat urbana. Un procés que va intentar ésser imitat per d'altres ciutats europees, tot i que en menor escala. Durant la primera meitat del segle XX, emergeixen alguns projectes de re-assentament de la classe treballadora en noves àrees residencials de baixa qualitat, com les *garden cities* de Londres o les *banlieues pavillonnaires* de París (Keestelot, 2003).

En la majoria de les ciutats europees, però, el procés de degradació dels nuclis històrics es va anar accentuant durant els anys posteriors a la Segona Guerra Mundial. En algunes ciutats, els efectes de la guerra sobre l'espai construït dels seus centres va ser dramàtic. El fort creixement demogràfic que es produí en les àrees urbanes en aquest període, com a conseqüència de l'expansió del sector industrial de base fordista, tingué també un fort impacte sobre els centres històrics: aquests barris acolliren bona part de la població nou-vinguda a les ciutats, re-emergint els problemes de sobredensificació poblacional dels centres urbans. El procés de declivi de les

condicions urbanístiques, ambientals i socials dels barris històrics tornaren a intensificar-se. Des dels anys 50s, l'activitat industrial es va anar desplaçant cap a la perifèria, perdent així aquests barris la centralitat econòmica que fins a la primera meitat de segle havien tingut. Les respostes polítiques al procés de declivi dels centres urbans entre els anys 60s i 80s foren diferents segons els països, però en tot cas, van tendir a mostrar-se ineficaces per a corregir les tendències de multi-degradació que patien. Fraser (2003: 22), per exemple, assenyala que:

*'(...) des dels anys 60s, quan els primers programes de regeneració estaven en el seu punt àlgid, no hem avançat cap a un futur més segur, tranquil i confortable, sinó que hem anat heretant un llegat de problemes intractables que són comuns a tots els complexos urbans de l'Europa Occidental'.*

La transició de les ciutats europees cap a la societat post-industrial, està situant, una altra vegada, aquests barris en el centre de les agendes públiques. D'una banda, les problemàtiques que concentren s'han anat reconfigurant, emergint realitats més pròpies a la noció de l'exclusió social que abans he comentat. D'altra banda, però, la seva centralitat geogràfica els ha anat convertint en un espai clau per al desenvolupament de noves activitats de lleure, turisme, comerç i consum cultural que es converteixen en grans factors de competitivitat econòmica de les ciutats en una economia cada cop més globalitzada. Les polítiques de regeneració d'aquest tipus de barris aplicades recentement en moltes ciutats europees han adoptat perspectives diverses: algunes polítiques que s'han basat més o menys implícitament en la noció de la 'neteja' (*slum clearance*), haurien provocat l'expulsió de la població pobra i la progressiva ocupació d'aquests barris per part dels estrats mitjos i alts de la societat; en moltes altres ocasions, no obstant això, s'ha tractat de combinar: a) la recuperació d'aquests centres històrics per part dels 'usuaris' (consumidors de turisme i de béns culturals i comercials); afavorir l'establiment de nous col·lectius socials (molt especialment joves de classe mitja i alta i moltes vegades, sense pretendre-ho, de població immigrada); i c) garantir la permanència de la població tradicionalment resident en aquests barris. Per tot això, aquests barris acostumen a reflectir amb claredat les tendències 'dramàtiques', en termes de Keestelot (2003), de les ciutats europees, en la mesura que tendeixen a conviure en aquests mateixos espais urbans col·lectius socials molt diversos i desiguals entre si, que poden tenir interessos en conflicte sobre la configuració econòmica, urbanística i social dels centres històrics.

## **Barris de construcció fordista**<sup>21</sup>

La construcció de la major part d'aquests barris va ser planificada per les autoritats públiques per absorbir el creixement de la població en ciutats en expansió econòmica i industrial, principalment durant els anys 50s i 60s. El gruix de la població d'aquests barris acostuma a ser immigració del propi país que va protagonitzar el moviment migratori camp-ciutat durant aquest període, tot i que alguns d'aquests barris han absorbit una part important de la nova immigració dels països del sud en els darrers anys. A Espanya, per exemple, van ser construïts de manera marcadament caòtica, sota una forta pressió demogràfica i amb poca atenció a la qualitat de la seva trama urbana i habitacional. Malgrat les millores urbanístiques impulsades en molts d'aquests barris durant l'etapa democràtica, aquests barris han experimentat al llarg dels últims anys greus problemes de degradació social, deteriorament del parc d'habitatge i desarticulació del seu teixit associatiu i de les seves xarxes comunitàries. Les polítiques urbanes tradicionals s'han vist desbordades en aquests espais per la multiplicació de problemàtiques diverses (envelliment, fugida dels joves més formats, problemes d'inserció laboral, fracàs escolar, drogodependències, criminalitat...). Problemàtiques que han convertit aquests espais en nínxols de degradació i de decadència que, només de manera molt recent, amb començat a ser abordats per les autoritats públiques. Una altra vegada en termes de Keestelot (2003), es tracta de barris expressius de les tendències topològiques de les ciutats europees. Tendències que freqüentment s'han vist agreujades pel lloc perifèric que acostumen a ocupar aquests barris en les agendes públiques urbanes.

Durant el mateix període històric (50-60s) emergeixen en moltes ciutats europees barris d'autoconstrucció, barris construïts per la iniciativa d'alguns col·lectius socials que no van trobar espai en el parc d'habitatges en construcció ni en la trama habitacional pre-existent. Amb el temps, la major part d'aquests barris van anar desapareixent a mesura que la població resident va trobar oportunitats d'habitatge en altres llocs. L'atur, el fracàs escolar, les problemàtiques socio-sanitàries, l'aïllament de les persones, la desestructuració del teixit associatiu, la criminalitat... han colpejat amb més força que en cap altre lloc aquest tipus de barris. Les necessitats urbanístiques i socials d'aquests espais urbans adquireixen un caràcter dramàtic i les

---

<sup>21</sup> En la caracterització d'aquests barris em centro en aquells que pateixen dinàmiques significatives de degradació, però tal com preveu la figura 6, cal preveure l'existència de barris de construcció fordista que en la seva construcció, ja van ser concebuts com a barris amb elevats valors de centralitat: barris destinats al desenvolupament d'activitats terciàries centrals en l'economia urbana (per exemple, establiment d'hotels luxosos i de seus d'entitats financeres) i a l'allotjament dels segments més alts de l'estructura social.

administracions públiques es mostren en molts casos impotents per abordar, des de les concepcions i els instruments tradicionals, les problemàtiques que pateixen. Fins el punt que en alguns casos s'ha optat per la seva erradicació, entenent que presentaven problemàtiques insuperables i que la millor solució era real·lotjar els seus residents en altres zones de la ciutat.

### **3. Polítiques per a la inclusió socio-espacial de barris en situació de dificultat**

A mesura que diferents nivells de govern de diferents països han anat assumint l'emergència del problema de l'exclusió social, les polítiques per a la inclusió social han anat adquirint un espai cada cop més important dins de les agendes públiques. En aquest apartat em centraré, específicament, en aquelles polítiques que, partint del reconeixement de la dimensió territorial del fenomen de l'exclusió social, focalitzen la seva actuació en àrees urbanes en situació d'especial necessitat. Un extens informe de l'OCDE (1998) sobre aquest tipus de polítiques en diferents països membres d'aquesta organització, serà la base empírica fonamental a partir de la qual presentaré alguns dels trets característics bàsics d'aquestes polítiques en diferents països. La meua intenció no és recollir amb exhaustivitat els continguts d'aquestes polítiques, sinó més aviat detectar-ne alguns elements bàsics que em permetran justificar la creixent presència d'enfocaments de política pública innovadors. D'altra banda, aquest breu repàs de les polítiques per a la inclusió socio-espacial em permetrà identificar, també, les diferents aproximacions amb que es pot abordar la problemàtica dels barris multi-degradats.

Durant les darreres dècades, diversos països han impulsat polítiques i programes d'actuació pública orientats a abordar les problemàtiques específiques de determinades àrees urbanes dins de les ciutats. Entenc que, a fi i efecte de clarificar els elements característics bàsics d'aquestes polítiques i les diferents alternatives amb que s'han desenvolupat, pot resultar il·lustrador formular-se les següents qüestions:

- ✓ Quan i per què la problemàtica dels barris en dificultat entra en l'agenda pública? Quin tipus d'àrees urbanes són susceptibles de formar part de l'àmbit d'intervenció d'aquestes polítiques i a partir de quin tipus de criteris són seleccionades?

- ✓ Quina definició es fa del problema d'aquestes àrees urbanes i quins objectius es pretenen amb les polítiques que pretenen incidir sobre la seva transformació? Quins continguts acaben prenent aquestes polítiques?
  - ✓ Quins actors intervenen en aquestes polítiques, com interactuen entre ells i en el marc de quines estructures institucionals?
- a) *Quan i per què la problemàtica dels barris en dificultat entra en l'agenda pública i com se seleccionen les àrees territorials d'actuació prioritària*

En aquesta treball es vol argumentar que els factors d'inserció a l'agenda pública dels barris en dificultat pot respondre, bàsicament, a tres tipus de factors:

- ✓ **raons normatives o ideològiques:** la mera existència de tendències d'exclusió socio-espacial en les ciutats pot ser considerat, normativament, com un problema que requereix l'impuls de polítiques públiques orientades a corregir aquest tipus de processos.
- ✓ la **posició estratègica** que ocupen els barris en els sistemes urbans: potser, les tendències de multi-degradació que experimenten algunes àrees urbanes poden esdevenir un problema de primera magnitud en la mesura que aquestes àrees urbanes siguin identificades com a territoris amb elevats valors de centralitat dins del sistema urbà.
- ✓ i, finalment, la **capacitat d'acció col·lectiva** del col·lectiu resident en aquests barri: potser, l'impuls de polítiques d'inclusió socio-espacial en determinats territoris pot resultar de la pressió col·lectiva que els mateixos residents exerceixen sobre les institucions per tal de superar les dinàmiques de multi-degradació que pateixen els seus barris.

L'informe de la OCDE (1998: 63-73) al qual feia referència, identifica un seguit de raons que, 'objectivament', haurien de suscitar una preocupació especial dels governs per abordar les problemàtiques de les àrees urbanes en dificultat. Raons que fan referència als costos socials i econòmics de la concentració de la pobresa o l'exclusió social en determinades àrees territorials.

Costos que afecten no només directament als residents d'aquestes àrees, sinó també, indirectament, al conjunt de la ciutat. Per exemple, el típic deteriorament dels habitatges i de l'espai públic d'aquestes àrees acaba comportant elevats costos de manteniment urbà. L'augment de la criminalitat també comporta creixents despeses en seguretat i té un impacte clarament negatiu sobre les relacions socials al conjunt de la ciutat. Els problemes educatius de la població resident d'aquestes àrees comporta una pèrdua de capital humà per al mercat. El deteriorament de les condicions econòmiques, socials i urbanístiques d'aquestes àrees genera una reducció de la confiança per les inversions.

Per aquestes i d'altres raons, els autors d'aquest informe consideren que els governs, en tant que '*crisis solvers*', haurien de situar el repte de la regeneració d'aquestes àrees territorials com una de les prioritats de les polítiques urbanes. Des de plantejaments un tant diferents, Young (2000: 204 – 210) exposa quatre grans arguments per considerar la segregació racial i social de la població en el territori com un problema normatiu de gran magnitud. Primer, la segregació socio-espacial restringeix les oportunitats d'elecció entre béns i serveis de la població segregada<sup>22</sup>. Segon, la segregació territorial té efectes reproductors de les estructures de privilegi i de desavantatge social<sup>23</sup>. Tercer, la segregació territorial dels col·lectius socials més vulnerables tendeix a fer invisibles els privilegis de que gaudeixen determinats sectors de la població i els problemes de l'exclusió. Finalment, la segregació territorial impedeix la comunicació política entre diferents col·lectius socials i incrementa les dificultats dels col·lectius socials exclosos per incidir en els processos polítics.

Més enllà d'aquests arguments de caràcter general, la selecció de les àrees territorials susceptibles de beneficiar-se dels programes públics per a la inclusió socio-espacial, acostuma a anar lligada a importants debats normatius. Les polítiques d'aquest tipus impulsades per diversos nivells de govern a països de la Unió Europea han desenvolupat un seguit d'indicadors, més o menys multi-dimensionals, que els hi permeten distingir entre àrees territorials segons els seus graus de necessitat i, en definitiva, concentrar els seus esforços en aquelles àrees urbanes més

---

<sup>22</sup> Tenint en compte la dimensió racial que tot sovint comprèn aquest tipus de segregació, Young dubta que la segregació residencial dels exclosos sigui només conseqüència de les desigualtats de renda entre la població i les desigualtats territorials en els costos de l'habitatge, sinó que, més aviat, és conseqüència de comportaments discriminatoris dels agents del mercat i, tot sovint, també de les autoritats públiques envers determinades minories ètniques

<sup>23</sup> Per exemple, diversos estudis sobre els guethos nord-americans demostren que la població resident en aquestes àrees urbanes pateix amb més intensitat processos de declivi econòmic, té més dificultats per trobar lloc de treball i més dificultats d'accés a serveis públics i privats que són comuns a la majoria de la població. La població d'aquestes àrees, a més a més, pateix directament els efectes de l'estigmatització.

vulnerables a processos d'exclusió sòcio-espacial. És el cas, per exemple, de les polítiques de regeneració urbana impulsades per les regions flamenca i valona de Bèlgica, els governs de les quals prioritzen un seguit d'àrees urbanes dins dels seus programes de regeneració partint d'indicadors estadístics sobre les condicions sòcio-econòmiques i d'habitatge dels diferents territoris (OCDE, 1998). En canvi, programes similars desenvolupats a d'altres països han tendit a basar-se, més aviat, en un sistema d'assignació competitiva de recursos per a la regeneració urbana que té en compte, no només els nivells de necessitat social de les àrees en qüestió, sinó també la qualitat i la fiabilitat del projecte de transformació urbana que els actors arrelats en aquest territori són capaços de generar. Per exemple, diferents programes de regeneració urbana desenvolupats a la Gran Bretanya en els darrers anys (*City Challenge, Single Regeneration Budget...*), tant pel govern conservador com pel Nou Laborisme, coincideixen en emprar un sistema d'assignació competitiva de fons a projectes estratègics de transformació urbana, desenvolupats en el marc de partenariats, i que han de fixar amb claredat els objectius del projecte, els costos previstos i els resultats esperats (Hutchinson, 1995; 2000). Hutchinson (1995, 2000), o Atkinson (2000), en aquest sentit, discuteixen les tensions de qualsevol política d'inclusió sòcio-espacial urbana com a resultat del dilema de concentrar els recursos en aquelles àrees amb major necessitat o bé, simplement, dedicar els recursos a aquelles àrees amb més probabilitats d'assolir els resultats esperats.

Però també cal valorar la possibilitat que els criteris pels quals es decideixi la prioritjació de les àrees que són susceptibles de beneficiar-se d'aquest tipus de programes no estiguin explicitats públicament i que ni tan sols responguin a una anàlisi comprehensiva dels graus de necessitat social que presenten diferents territoris. Les polítiques de regeneració urbana dels centres històrics que s'impulsen en diversos països de l'Europa Occidental des dels anys 60s, per exemple, acostumen a respondre a la progressiva consolidació d'uns determinats paràmetres de desenvolupament urbà revaloritzadors dels centres com a espais de regeneració de l'activitat econòmica, comercial, turística o cultural de les ciutats (Couch et al, 2003). Les polítiques que responen a aquesta definició del problema han tingut en molts casos l'efecte de desplaçar la població pobra d'aquests centres urbans cap a la perifèria i amb ella els problemes socials més importants de les ciutats. En la mesura que algunes d'aquestes àrees perifèriques han entrat dins de l'agenda com a àrees de centralitat per al sistema urbà, les polítiques de regeneració de les perifèries poden haver tingut un efecte gentrificador similar, sobretot, si no s'han tingut en compte les necessitats especials de la població resident en aquestes àrees i la seva vulnerabilitat davant de possibles moviments especuladors (Smith, 1999).

Una altra variable que pot marcar la importància que en un moment determinat prengui dins de l'agenda pública una àrea amb problemàtiques especials és el seu potencial efecte disruptiu sobre l'ordre social de la ciutat. Per exemple, l'esclat d'episodis d'intensos de desordre social - d'arrel racial, en molts casos – en alguns barris de ciutats nord-americanes i europees, ha estat un factor desencadenant de polítiques d'inclusió socio-espacial en determinats barris d'aquestes ciutats. La creixent visibilitat pública de problemes socials de gran magnitud concentrats en determinats barris de la ciutat, el ressò mediàtic que aquests problemes han arribat a adquirir i la negativa reacció de l'opinió pública que poden haver generat, poden ser motius suficients per als governs per desplegar programes especials d'intervenció en aquests barris en concret (Musterd i Ostendorf, 1998)<sup>24</sup>.

Ara bé, la iniciativa d'aquest tipus de polítiques públiques pot no provenir dels governs, sinó de la formació de determinades coalicions d'actors de naturalesa diversa que, en un moment determinat, són capaços de fer emergir dins de l'agenda pública els problemes específics d'un barri i pressionar els governs per dedicar-hi recursos especials. La qualitat de les relacions d'aquestes coalicions d'actors amb els governs i la seva capacitat de convicció, de persuasió i de pressió sobre les institucions pot ser determinant per a que aquestes àrees penetrin amb major o menor intensitat en les agendes públiques i acabin beneficiant-se de recursos addicionals per a la seva regeneració.

*b) Com es defineix el problema d'aquests barris i quins continguts tenen les polítiques de regeneració*

Més amunt he caracteritzat els problemes dels barris en dificultat com a problemes de caràcter multi-dimensionals. Així ho reconeix la major part de la literatura sobre el tema i així ho demostren la majoria dels treballs empírics sobre les problemàtiques d'aquest tipus d'àrees urbanes. Ara bé, la definició específica que es faci dels problemes d'aquests barris determinarà, amb tota probabilitat, els continguts que aquestes polítiques prenguin finalment. En aquest sentit, resulta clau entendre fins a quin punt es reconeix la multi-dimensionalitat del problema i les

---

<sup>24</sup> Musterd et al (1999), per exemple, situen l'emergència dels programes per a la regeneració urbana a França en un context de forta conflictivitat dins d'algunes àrees urbanes deprimides.

seves conseqüències i, relacionat amb això, quins objectius específics es busquen amb aquestes polítiques d'inclusió socio-espacial.

Musterd et. al. (1999: 18) identifiquen dos grans tipus d'aproximacions als problemes d'aquests barris. D'una banda, polítiques que es marquen com a principal objectiu la difusió espacial de la població vulnerable a processos d'exclusió social o bé la regeneració física dels barris en dificultat amb l'objectiu de promoure la barreja social en aquests barris. Aquestes polítiques busquen, bàsicament, reduir o estabilitzar la proporció de població amb carències socials intenses en una determinada àrea urbana. D'altra banda, polítiques que pretenen compensar les situacions d'especial necessitat social de determinats barris, promovent la inclusió social de les persones que hi resideixen.

De fet, ambdós tipus de polítiques responen, amb major o menor intensitat, al repte de la inclusió socio-espacial dels barris en situació de dificultat. Però responen a diferents definicions del problema. Bàsicament, el primer tipus de polítiques identifica com un factor clau d'exclusió social la mateixa concentració col·lectius 'marginals' de en una determinada àrea urbana. Una part de la literatura sobre exclusió social urbana, efectivament, identifica els anomenats 'efectes de barri' com un dels principals factors generadors d'exclusió social (Kearns i Parkinson, 2001; Overman, 2002; Bauder, 2002). Des d'aquesta perspectiva, la concentració territorial de persones vulnerables a processos d'exclusió social té efectes intensificadors de l'exclusió. Per exemple, en la mesura que els processos de socialització de les persones en aquests barris es produeixen en la interacció amb d'altres persones que es caracteritzen per la manca de valor que atribueixen a l'educació, la tendència a la criminalitat, comportaments addictius perjudicials per a la salut o actituds conflictives en les relacions comunitàries i familiars. O bé, més enllà de la reproducció de determinades pautes de comportament social, els barris en els que viuen els hi dificulten amb més intensitat que no pas als residents d'altres àrees urbanes trobar lloc de treball, habitatge digne o accedir, en termes més generals, a determinats béns i serveis que són de comú accés per a la majoria de la població.

Les polítiques d'habitatge acostumen a ser un dels principals instruments per tal d'implementar les polítiques de difusió espacial de la població exclosa. Alemanya i Suècia, per exemple, són països que encara desenvolupen polítiques urbanes d'aquestes característiques, tot i les dures crítiques que van rebre el mateix tipus de polítiques en països com la Gran Bretanya o Holanda. A la ciutat de Frankfurt es desenvolupa sota la legislació estatal un programa de difusió espacial

de la població en dificultats especials a partir del qual s'intenta assolir una distribució equitativa en el territori de tres col·lectius socials especialment vulnerables: els *Aussiedler* (alemanys pertanyents a minories ètniques), els estrangers i persones dependents de subsidis socials (Musterd et. al., 1999: 18-19).

Una alternativa a les polítiques de difusió espacial dels exclosos és la promoció de la construcció d'habitatges cars en àrees urbanes en dificultat o de la venda d'habitatges de lloguer. Entenent que la població de renda més baixa d'aquests barris no podrà adquirir aquests habitatges, s'espera atraure així població de renda més alta i promoure, en definitiva, una major barreja de grups socials en aquests barris. Es pretén, més o menys explícitament, generar processos de gentrificació d'aquestes àrees a fi i efecte d'afavorir la barreja social. Òbviament, aquest tipus de polítiques poden arribar a tenir només un cert grau d'èxit si el barri en qüestió, per raons diverses, pot arribar a experimentar un procés de revalorització per part de les famílies de renda mitja-alta.

Tal com expliquen Musterd et. al. (1999), les polítiques més exitoses en aquest sentit han tingut lloc en barris propers als centres de la ciutat i que per tant podien oferir l'incentiu de la centralitat per nous residents. O bé, caldria afegir, en d'altres àrees urbanes no necessàriament centrals que poden estar experimentant una forta revalorització com a conseqüència de determinades dinàmiques de canvi. En tot cas, les polítiques de regeneració urbana impulsades en moltes ciutats europees des dels anys 60s, focalitzades principalment en els centres històrics de les ciutats, han seguit aquesta lògica. Tot i que aquests mateixos casos ens obren l'interrogant de fins a quin punt algunes polítiques que, retòricament, s'han justificat en base als seus suposats efectes d'inclusió social, perseguien objectius que res o molt poc tenien a veure amb la inclusió social i molt més, en canvi, amb d'altres objectius. Com per exemple, tal i com preveuen els mateixos Musterd et. al. (1999), l'atracció de població de renda alta a les ciutats i la consegüent millora de la base fiscal local; o bé la recuperació per a la ciutat de determinades àrees urbanes per a la dinamització del teixit comercial, les activitats culturals, turístiques o de lleure.

Una aproximació alternativa a la inclusió dels barris en dificultat és aquella que s'orienta, de manera més explícita, a la millora de les condicions de vida dels residents d'aquests barris i que per tant, rebutja que la concentració territorial de l'exclusió social sigui en ella mateixa un factor d'exclusió o que, fins i tot, pot considerar com a positiva aquesta concentració. En aquesta lògica s'inscriuen nombrosos programes de política pública impulsats per diversos nivells de govern a

Europa en els darrers anys. Per exemple, aquest tipus de polítiques tenen una llarga tradició a la Gran Bretanya (Cameron i Davoudi, 1998; Taylor, 2000) i adquireixen una gran importància en l'agenda pública del govern britànic des de l'entrada en el govern del *New Labour* el 1997. D'una banda, el nou govern laborista situa el repte de la inclusió social en el centre de la seva agenda de govern i per garantir que des del govern central es donarà una resposta coordinada als problemes de l'exclusió social es crea una unitat interministerial encapçalada pel Primer Ministre, coneguda com la *Social Exclusion Unit* (SEU) (OCDE, 1998; Hills et al, 2002). D'altra banda, el nou govern dona continuïtat i reforça els recursos destinats a programes d'actuació en àrees urbanes deprimides ja impulsats pel govern conservador (*City Challenge* i *Single Regeneration Budget*). Junt amb diversos programes d'actuació pública per a la inclusió social que no tenen una orientació territorialitzada, el govern central impulsa diverses polítiques d'inclusió socio-espacial d'àrees urbanes en dificultat com el *New Deal for Communities*, el *Single Regeneration Budget Challenge Fund*, el *New Single Regeneration Budget*, els *English Partnerships*, les *Housing Action Trusts*, el *Estate Action* i el *Estate Renewal Challenge Fund* (OCDE, 1998; DETR, 1998; Hutchinson, 2000; Hills et al, 2002). França és un altre país que enceta ja a primers dels 80s polítiques similars, en el marc de l'anomenada *Politique de la Ville*. Al desembre de 1990, es crea en aquest país el Ministeri de les Ciutats, substituït dos anys després per la *Delegation Interministerielle de la Ville* (DIV), amb l'objectiu, similar a la SEU britànica, de promoure la coordinació inter-ministerial per a la regeneració d'àrees urbanes en dificultat. Des de llavors, el govern central es dota d'un fons destinat a l'establiment dels anomenats *Contrats de Ville*, projectes formulats en relació de partenariat amb actors locals i orientats a la integració socio-espacial de barris en situació d'especial dificultat. Als Països Baixos, s'impulsa el 1994 l'anomenada *Big City Policy*, seguida més tard de la *Urban Revitalisation Policy*. També podríem identificar d'altres polítiques arreu d'Europa que responen totes elles a una lògica similar: la promoció de dinàmiques de desenvolupament econòmic, social i comunitàries en barris en situació de dificultat que, idealment, pretenen afavorir la inclusió social dels seus residents més que no pas desplaçar-los en l'espai urbà.

Una altra variable clau per distingir entre polítiques alternatives de inclusió social en barris en dificultat és fins a quin punt aquestes reconeixen i aborden la multi-dimensionalitat del problema. Així, doncs, mentre les polítiques tradicionals de regeneració urbana – focalitzades majoritàriament, com he dit abans, en els centres històrics – han acostumat a centrar els seus esforços en les polítiques de transformació urbanística; les polítiques més innovadores, entre les quals hi ha la major part dels programes d'actuació que acabem d'esmentar, acostumen a

comprendre intervencions multi-dimensionals. En el primer cas, aquestes polítiques reflecteixen, potser, un reconeixement de la multi-dimensionalitat del problema en els diagnòstics i en la formulació dels objectius, però en canvi tendeixen a restringir tot el procés de disseny i d'implementació de les intervencions en els aspectes urbanístics (habitatge, espai públic, infraestructures i equipaments), tot esperant que la transformació urbanística d'aquests barris permeti millorar, directament o indirecta, les condicions socials d'aquests barris. En canvi, en el cas de les polítiques més innovadores, el reconeixement de la multi-dimensionalitat del problema tendeix a reflectir-se no només en els diagnòstics i la formulació dels objectius, sinó també en el disseny i la implementació dels programes d'intervenció. Les intervencions urbanístiques, econòmiques, ambientals, culturals, socials, educatives, etc. acostumen a estar presents, amb major o menor intensitat, en aquest tipus de polítiques. Tot i que algunes d'elles emfasitzen sobre els aspectes socials i relacionals de la vida comunitària en aquests barris i en canvi obvien els aspectes urbanístics que són centrals en el primer tipus<sup>25</sup>.

*c) Quins actors intervenen en aquestes polítiques, com interactuen entre ells i en el marc de quin tipus d'institucions*

Fins ara, m'he centrat en l'anàlisi d'alguns aspectes teòrics bàsics al voltant de la dimensió substantiva de les polítiques per a la inclusió social territorialment focalitzades. En aquest punt, en canvi, recuperaré el debat al voltant de la dimensió operativa d'aquest tipus de polítiques, centrant-me, més concretament, en aquestes qüestions: quins actors intervenen en aquest tipus de polítiques?; com interactuen entre ells? En el marc de quin tipus d'institucions? Qüestions que ens situen de ple, una altra vegada, en el tema central que ocupa aquesta tesi.

La literatura reconeix que la naturalesa complexa de les problemàtiques dels barris en dificultat i les incerteses que marquen els seus processos de transformació, han pressionat cap a l'adopció d'enfocaments de política innovadors en l'abordatge d'aquests problemes (Geddes, 1998; Kearns i Forrest, 2000; Taylor, 2000; Atkinson, 2000; Sanderson, 2000; Percy-Smith, 2000; Geddes i Benington, 2002; Couch et al, 2003). Percy-Smith (2000: 16), per exemple, ho exposa en els següents termes: *'l'exclusió social és, necessàriament, un fenomen complex que requereix*

---

<sup>25</sup> Taylor (2000) per exemple, analitza l'evolució de les polítiques de regeneració urbana aplicades a la Gran Bretanya des dels anys 60s i explica que la principal crítica que van rebre aquestes polítiques en la dècada dels 60s fou que mentre es van posar tots els esforços en la coordinació entre serveis i la participació comunitària, no van reconèixer el caràcter estructural dels problemes que afectaven aquests barris i la necessitat d'introduir mesures econòmiques.

*intervencions de política pública complexes*'. Una idea que ens recorda el postulat de Kooiman (1993; 2000) segons el qual l'única manera de governar sistemes socio-polítics dinàmics, diversos i complexos d'una forma democràtica i efectiva és incorporar el dinamisme, la diversitat i la complexitat en la governança de les nostres societats. Les 'complexes intervencions de política pública' que Percy-Smith reclama per a l'abordatge de les problemàtiques dels barris en dificultat no només afecta al contingut d'aquestes polítiques, sinó també a la manera d'operacionalitzar-les. En aquest sentit, trobem que així com la literatura reconeix la necessitat d'adoptar enfocaments de política pública innovadors, la pràctica política ha anat assumint, també, aquest repte. Alhora, la complexitat característica de les polítiques públiques per a la inclusió socio-espacial està relacionada, directament, amb aquells elements que ens han permès conceptualitzar el paradigma de la *governance* de proximitat: el lideratge local de les polítiques públiques; el govern multi-nivell; la innovació organitzativa; la cooperació público-privada i la participació social. És a dir, aquest tipus de polítiques han tendit a desenvolupar-se en el marc de xarxes plurals d'actors que, reconeixent les interdependències existents entre ells, han emprès accions conjuntes per a abordar els problemes dels barris en dificultat. Geddes (1998), en aquest sentit, demostra com la noció dels 'partenariats locals' ha anat penetrant amb força tant en les polítiques per a la inclusió social urbana impulsades per la Unió Europea com per diversos països membres i ho justifica en els següents termes (2000: 25):

*"l'actual preocupació en el debat sobre les polítiques públiques al voltant dels partnership reflecteix una visió estesa entre la comunitat política que les polítiques socials tradicionals, ja siguin de naturalesa sectorial (habitatge, salut, educació) o focalitzades en categories socials específiques (dones, gent gran, persones amb disminucions, minories ètniques i immigrants) han de ser superades per una aproximació més multi-dimensional i territorialment focalitzada, reflectint la complexitat causal de l'exclusió social"*

Per tant, una primera tendència de canvi important implícita en les polítiques d'inclusió social urbana, també pel que fa a aquelles que estan territorialment focalitzades, és la creixent rellevància dels governs locals i, fins i tot, dels seus òrgans de descentralització en aquestes polítiques. Els arguments normatius sobre els quals descansa la defensa de l'enfortiment polític local, expressats en el capítol 1 d'aquesta tesi, prenen, en l'abordatge dels problemes dels barris en dificultat, una gran rellevància: es fa necessari conèixer amb precisió les problemàtiques específiques, en la seva complexitat, que viuen aquests territoris; cal ser capaços de respondre amb prou flexibilitat al caràcter dinàmic dels problemes que pateixen; el lideratge dels governs locals facilitarà una participació més activa dels agents més lligats al territori; la proximitat reforça

també les possibilitats de reconèixer i de treure profit dels recursos endògens que el territori presenta per al seu propi desenvolupament<sup>26</sup>.

Però la pràctica de les polítiques d'inclusió socio-espacial urbana arreu d'Europa suscita un panorama divers i complex pel que fa al rol que desenvolupen els governs locals. D'una banda, mentre en alguns països aquest tipus de polítiques s'emmarquen dins de programes nacionals de regeneració urbana (França, Gran Bretanya i Països Baixos, per exemple), en d'altres països aquest tipus de polítiques resulten de la iniciativa particular dels mateixos governs locals o, en alguns casos, de governs regionals. A Alemanya, per exemple, les polítiques contra l'exclusió socio-espacial urbana han estat liderades, tradicionalment, pels governs locals, en absència de programes nacionals o estatals pensats específicament per aquest efecte. El mateix acostuma a passar en els Països Nòrdics, amb l'excepció de Suècia, i molt especialment en els països del sud d'Europa, inclosa Espanya. No obstant això, fins i tot en aquests països on les polítiques de regeneració urbana estan fortament descentralitzades, els governs locals han intentat obtenir recursos addicionals per al desplegament d'aquestes polítiques dins de programes de política pública d'altres nivells de govern. Per exemple, els programes URBAN impulsats per la Comissió Europea des de 1989 han representat un marc conceptual de referència de gran influència i una oportunitat per obtenir recursos addicionals per a les polítiques de regeneració d'àrees urbanes en dificultat impulsades per diversos nivells de govern. Entre 1994 i 1999, aproximadament 110 ciutats van ser beneficiàries dels ajuts de la Comissió Europea per aquest concepte dins de la iniciativa comunitària URBAN (OCDE, 1998).

El fet que la iniciativa d'aquestes polítiques provingui o no dels governs locals i la capacitat efectiva d'aquest nivell de govern d'obtenir recursos addicionals en els programes d'altres nivells obre un panorama extremadament divers pel que fa als nivells de govern efectivament implicats

---

<sup>26</sup> L'èmfasi que les polítiques d'inclusió socio-espacial urbana acostumen a dipositar sobre el lideratge polític local ens porta a reobrir alguns dels interrogants que s'han plantejat en el capítol 1 d'aquesta tesi. Per exemple, algunes de les crítiques que ha suscitat aquest enfocament basat en el lideratge local de les polítiques de regeneració urbana és que, mentre els principals factors causals de l'exclusió social urbana tenen un caràcter habitualment supra-local, aquest tipus de polítiques pateixen un excessiu localisme en les solucions que pretenen donar als problemes dels barris en dificultat. Alock et al (1995: 96) ho expressen en aquests termes: *'és important reconèixer les limitacions que existeixen a l'hora d'abordar el problema de la pobresa local. Malgrat el seu elevat compromís, les autoritats locals no poden prometre ser capaces d'eliminar o d'impedir la pobresa local, en la mesura que aquesta és inevitablement la conseqüència de tendències polítiques i econòmiques nacionals i fins i tot internacionals, sobre les quals les autoritats locals no tenen capacitat de control'*. Goodwin (1995) i Lovering (1995) sostenen, en la mateixa línia, que les polítiques locals per a la inclusió social tenen efectes molt residuals sobre l'exclusió social ateses les dimensions del problema i les complexitats causals que hi ha al darrere, mentre que Donnison (1998: 138) defensa que només l'acció política nacional que *'desafia els sistemes en els quals vivim i les estructures de poder que els*

en aquestes polítiques i les pautes d'interacció entre ells. D'una banda, quan la iniciativa prové de governs no locals, les directrius polítiques bàsiques dels programes d'intervenció en barris en dificultat s'escapen del control absolut dels governs locals. No obstant això, fins i tot en aquells casos on les polítiques d'inclusió socio-espacial urbana descansen en la iniciativa de governs com la Comissió Europea, els governs centrals o els governs regionals, aquests nivells de govern acaben reconeixent la necessitat del lideratge local en els programes particulars d'intervenció susceptibles d'obtenir recolzament institucional. La majoria d'aquests programes, de fet, s'orienten a la constitució de partenariats entre diversos nivells de govern i actors no institucionals en el marc dels quals dissenyar i implementar els programes particulars d'intervenció. El disseny d'aquests programes, la seva gestió i el seu finançament, per tant, acaba sent compartit entre diferents nivells de govern.

Les relacions entre diversos nivells de govern es fan més denses i complexes si tenim en compte que aquestes no només es produeixen entre diferents nivells dins d'un programa específic de regeneració, sinó que també es produeixen entre diferents nivells que no necessàriament participen conjuntament d'un mateix programa. Per exemple, la Iniciativa Comunitària URBAN es marca com un dels seus principals objectius promoure l'intercanvi d'experiències i la difusió de bones pràctiques sobre polítiques de regeneració a la Unió Europea. En la mateixa línia, el Consell Europeu de Lisboa de 2000 preveu una nova concepció de les polítiques d'inclusió social a la UE basada en l'anomenat Mètode de Coordinació Europea, basat en l'intercanvi i la cooperació entre diferents nivells de govern de diferents llocs de la geografia europea (Whelan et al 2002).

En definitiva, junt amb un creixent reconeixement de la importància del lideratge polític local en les polítiques d'inclusió socio-espacial, aquest tipus de polítiques acostumen a articular-se en el marc de xarxes multi-nivell on diferents nivells de govern aporten recursos per al desplegament de les polítiques, comparteixen responsabilitats, cooperen en el disseny de les polítiques i es coordinen en la seva implementació. Per més que es reconegui la necessitat que aquestes polítiques siguin liderades des de l'àmbit local, sembla evident que els recursos necessaris per al seu bon funcionament només poden provenir de diversos nivells de govern (Keams i Forrest, 2000).

---

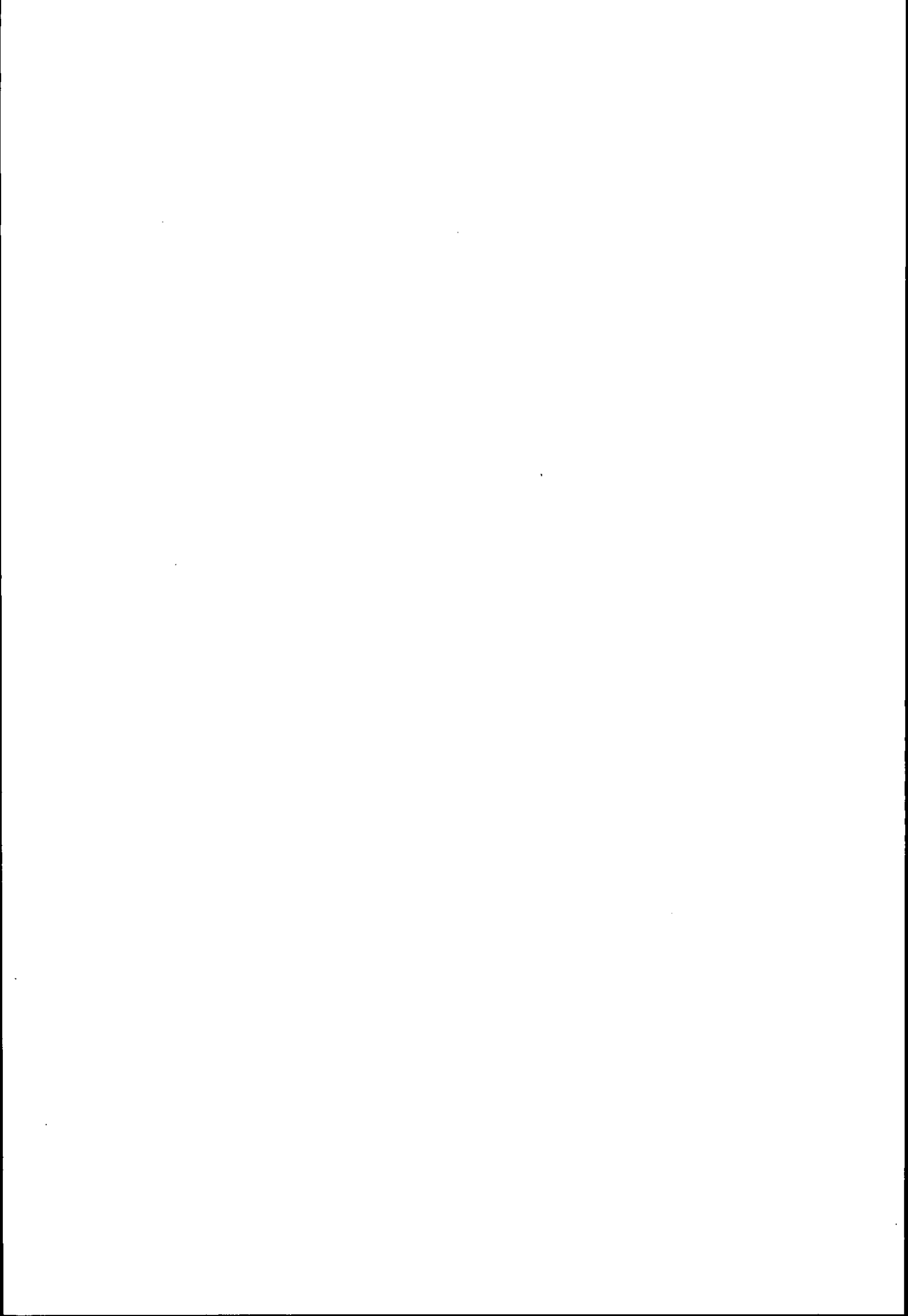
*sustenten'* pot ser efectiva en l'abordatge dels problemes de la pobresa i l'exclusió social (citats a Sanderson, 2000: 140). Una perspectiva similar és defensada per Byrne (1999).

Un altre aspecte creixentment caracteritzador de les polítiques d'inclusió socio-espacial urbana és l'adopció d'enfocaments integrals o transversals en el desplegament d'aquestes polítiques. Per tant, tot partint del reconeixement de la multi-dimensionalitat dels problemes dels barris en dificultat, aquest tipus de polítiques han començat a descansar, creixentment, en l'articulació de xarxes de coordinació horitzontal entre diferents àrees de govern. Com hem vist, aquest tipus de xarxes han estat establertes a França i a la Gran Bretanya en el marc de comissions interministerials i s'han intentat projectar també sobre la resta de nivells de govern implicats en aquestes polítiques. Geddes (1998: 22) assenyala, en aquest sentit, que l'adopció d'aquest tipus d'estructures horitzontals de coordinació resulta de la necessitat de '*superació de la compartimentalització dels policy issues dins dels dominis d'agències separades*'. També altres autors (Percy-Smith, 2000; Taylor, 2000; Atkinson, 2000) reconeixen aquesta tendència de les polítiques d'inclusió socio-espacial a l'adopció d'enfocaments de política pública transversals que afavoreixin la corresponsabilització de diferents àrees de govern en la formulació de diagnòstics, el disseny i la implementació de les polítiques d'aquest tipus. Tot i que, com hem vist quan hem discutit les definicions alternatives dels problemes en aquests barris, un aspecte crucial és avaluar fins a quin punt aquesta multi-dimensionalitat del problema és reconeguda no només en el moment de definir el problema i de fixar els objectius, sinó també en el moment de dissenyar i implementar aquestes polítiques.

Les polítiques d'inclusió socio-espacial recentment aplicades en diverses ciutats europees tendeixen, també, a afavorir la participació d'actors no institucionals en les diferents fases d'aquestes polítiques. Per exemple, nombrosos programes d'intervenció en barris en situació de dificultat integren entitats financeres, agents immobiliaris, propietaris de sòl, propietaris d'habitatge i agents empresarials en aquestes polítiques, tot entenent que disposen de certs recursos que poden arribar a ser claus en el desenvolupament efectiu d'aquestes polítiques. D'altra banda, un altre aspecte innovador d'aquestes polítiques és la seva pretensió d'incorporar també a la ciutadania i, particularment, els residents d'aquests mateixos barris en la formulació i la implementació d'aquestes polítiques.

Els *partnerships* als quals Geddes fa referència com a marc des del qual s'acostumen a desenvolupar les polítiques d'inclusió socio-espacial urbana, per tant, acostumen a estar compostats de diferents tipus d'actors: els governs locals i, eventualment, els seus òrgans de descentralització o agències públiques vinculades a ells; altres nivells de govern (regionals, centrals o supra-estats); agents del mercat; i entitats veïnals i fins i tot, grups veïnals informals i

ciutadans no organitzats. La raó de ser de la constitució d'aquestes xarxes de política pública sembla coincidir, clarament, amb les previsions de la teoria de la *governance* urbana: el reconeixement de la creixent complexitat i incertesa de les problemàtiques col·lectives en el marc de la societat post-industrial requereixen de noves maneres de regular el conflicte social que, partint del reconeixement d'aquestes complexitats i incerteses, afavoreixin la coordinació entre actors de naturalesa diversa en la formulació dels diagnòstics, el disseny de les polítiques i la seva implementació.



#### IV. SÍNTESI DEL MARC TEÒRIC

En la primera part d'aquest treball s'ha tractat de defensar que el pas de la societat industrial a la societat post-industrial està sotmetent a fortes pressions de canvi les formes tradicionals de regular el conflicte urbà. Les transformacions econòmiques, culturals i socials que aquesta transició comprèn comporten, en l'àmbit específic de les ciutats, dues grans tendències de canvi polític:

- a) En primer lloc, l'emergència de nous problemes col·lectius que passen a formar part de l'agenda pública urbana (immigració, sostenibilitat, TICs...) o, com a mínim, un replantejament en profunditat de problemes 'clàssics' (pobresa, educació, ocupació...).
- b) En segon lloc, el desenvolupament de canvis operatius en les formes d'articular les polítiques urbanes, que apunten cap a un procés d'enfortiment polític local i cap a l'emergència de noves formes de govern més interactives i relacionals que les tradicionals.

El nexa causal entre el canvi estructural i el canvi polític es situa en les creixents complexitats i incerteses que defineix el nou escenari de la societat post-industrial (figura 7).

En el capítol 1, s'ha sostingut que la transició de la societat industrial a la societat post-industrial emmarca un procés d'enfortiment polític de l'esfera local. És a dir, els governs locals, en aquest nou escenari social, augmenten la seva capacitat d'incidència en la regulació del conflicte urbà (tesi del nou localisme o de la politització local).

La Ciència Política atribuí, en el marc de la societat industrial, un rol polític residual als governs locals. En els països del nord d'Europa, el govern local fou representat com una instància de govern dotada d'un volum de recursos molt elevat, que participava en el desplegament d'algunes de les funcions bàsiques de l'Estat del Benestar (educació, sanitat, habitatge...), però que restava políticament subordinada al govern central i que per tant tenia molt poc marge d'autonomia política. En els països del sud d'Europa, en canvi, el marge formal d'autonomia dels governs locals era més elevat, però l'escassetat de recursos i l'exclusió de les funcions bàsiques de l'Estat del Benestar els va impedir de desenvolupar un paper significatiu en la regulació del conflicte urbà.

Des dels anys 80s, però, la Ciència Política revaloritza el pes polític dels governs locals, tant en el sud com en el nord d'Europa. Aquest procés és conseqüència de dos tipus de factors:

- ✓ d'una banda, els canvis estructurals que comprèn la transició cap a la societat post-industrial pressionen els governs locals a assumir noves responsabilitats *polítiques en la regulació del conflicte urbà*.
- ✓ d'altra banda, la Ciència Política desenvolupa nous esquemes analítics per tal de comprendre les relacions inter-governamentals: mentre aquestes han estat interpretades, tradicionalment, a partir de les lògiques de l'autonomia o de la jerarquia, en les darreres dècades comença a posar-se l'accent en les interdependències que s'estableixen entre els diversos nivells de govern. Per tant, segons aquesta perspectiva, el creixent pes polític dels governs locals en el marc de la societat post-industrial no pot interpretar-se a partir dels esquemes analítics tradicionals, sinó que requereix reconèixer els governs locals com a actors en el marc de xarxes de govern multi-nivell. Xarxes que reflecteixen les interdependències que s'estableixen entre diversos nivells de govern per tal de desplegar determinades polítiques.

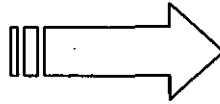
Al voltant d'aquest tipus de plantejaments, però, he identificat un seguit d'interrogants que podem resumir en els següents termes:

- ✓ la tesi de la politització confon, sovint, arguments normatius amb arguments analítics.
- ✓ les lògiques de l'autonomia i de la jerarquia segueixen presents en el món de les relacions inter-governamentals.
- ✓ les interdependències que s'estableixen entre diferents nivells de govern no desemboquen, necessàriament, en relacions de cooperació, i en tot cas acostumen a estar condicionades pel conflicte polític.
- ✓ no tots els governs locals tenen la mateixa capacitat d'inserir-se en el marc d'aquestes xarxes multi-nivell ni hi assolixen el mateix pes.

**Figura 7. El pas del govern local tradicional a la *governance* urbana (elaboració pròpia)**

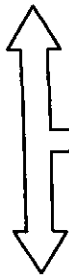
**I. Societat Industrial**

- divisió de classes
- fordisme
- model familiar patriarcal estable
- predomini de valors materials
- predomini de l'estat nació



**Societat Post-industrial**

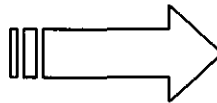
- múltiples eixos de desigualtat
- postfordisme
- múltiples formes de convivència familiar
- nous valors postmaterials
- globalització i nou localisme



**Escenari de les polítiques urbanes**

- Certeses cognitives
- Homogeneïtat social
- Autoritat pública forta
- Previsibilitat

**Govern Local Tradicional**



**Escenari de les polítiques urbanes**

- Incerteses cognitives i dispersió de coneixement
- Diversitat i dinamisme social
- Autoritat difosa
- Incertesa

**Governance urbana**

<b>Agenda pública urbana</b>	Limitada	Ampliada
<b>Pes polític local</b>	Feble	Fort
<b>Relacions inter-governamentals</b>	Autonomia o Jerarquia	Interdependència
<b>Enfocament</b>	Monocèntric	Policèntric
	Top-down	Bottom-up
	Tecnocràtic	Polític
	Especialització	Transversalitat i coordinació
<b>Aproximació al policy-making</b>	Divisió pública-privada rígida	Divisió pública privada confusa
	Participació restringida	Participació intensiva
	<b>Subjectes</b>	Pocs actors Principalment agències públiques
<b>Rols públics</b>	Imposició	Lideratge de xarxes
	Regulació	Catalitzador
	Gestió	Habilitador
<b>Instruments de govern</b>	Regulació	Co-gestió, partenariats, contractes...
	Sanció	Participació ciutadana

- ✓ A la realitat, el grau de politització local és molt divers, depenent de les característiques dels municipis i dels sectors de política pública als quals fem referència.

En el segon capítol, s'ha argumentat que les maneres tradicionals d'articular les polítiques públiques (monopoli institucional, racionalitat, jerarquia i especialització) tendeixen, en el marc de la societat post-industrial, a ser superades per nous esquemes d'articulació operativa de les polítiques (pluralitat d'actors, aprenentatge social, interdependència, col·laboració).

Les primeres aproximacions a l'Anàlisi de les Polítiques Públiques tendeixen a representar el procés d'elaboració de les polítiques públiques en tant que un procés monocèntric, racional, jeràrquic i especialitzat sectorialment on les agències de govern diagnostiquen els problemes col·lectius, avaluen les diferents alternatives, prenen la decisió que més s'aproxima a la solució òptima, i implementen la decisió a partir dels seus propis recursos normatius i organitzatius. Progressivament, des de la disciplina es reconeixen les limitacions d'aquesta aproximació analítica, ateses les grans complexitats que caracteritzen el procés d'elaboració de les polítiques. La comprensió del procés del *policy-making* requereix centrar-se en els elements de complexitat: les incerteses cognitives presents en gairebé qualsevol procés de formulació d'una política, les interrelacions que es produeixen entre problemes que normalment han estat segmentats, les interdependències polítiques que es produeixen entre actors de naturalesa diversa, la naturalesa relacional i no jeràrquica dels processos polítics. El paradigma de les *policy networks* neix, durant els anys 70s, amb la vocació de sistematitzar analíticament aquests elements de complexitat. La seva principal contribució a la disciplina de l'Anàlisi de les Polítiques Públiques és la de situar la comprensió del *policy-making* en el marc de les complexes xarxes d'actors, institucionals i no institucionals, que participen en l'elaboració de les diferents polítiques públiques.

La teoria de la *governance* urbana re-dimensiona bona part d'aquests supòsits teòrics i sosté que les formes de regular el conflicte urbà en el marc de la societat post-industrial van lligades a:

- ✓ un augment significatiu de les complexitats i de les incerteses dels processos de transformació social;
- ✓ un augment remarcable de la pluralitat i de la densitat dels actors que participen en el procés d'elaboració de les polítiques urbanes;

- ✓ l'aparició de nous instruments de política pública orientats a la gestió de les xarxes (*network management*).

Aquest és el punt on ens situa la teoria de la *governance* urbana, però, una altra vegada, he identificat alguns aspectes crítics en aquest tipus de plantejaments:

- ✓ la freqüent confusió en la teoria entre aspectes normatius i aspectes analítics
- ✓ el fet d'obviar que les tendències de canvi coexisteixen amb fortes tendències de continuïtat
- ✓ el fet de menystenir que les interdependències entre els actors no comporten ni simetria de recursos ni absència de conflicte
- ✓ el fet de descansar en una visió unilineal del canvi polític (*policy change*), sense preveure la possibilitat de la variació (*policy variation*)

En el tercer capítol he intentat situar aquest tipus de reflexions en un àmbit emergent de política pública, el de les polítiques urbanes per a l'inclusió socio-espacial dels barris en dificultat. En aquest sentit, he argumentat que el pas de la societat industrial a la societat post-industrial comporta un augment de les desigualtats socials en l'àmbit urbà i l'emergència de nous processos d'exclusió social urbana que acostumen a tenir una forta dimensió territorial. Les tendències d'exclusió socio-espacial a les ciutats provoquen l'inserció del fenomen en l'agenda pública urbana i l'impuls de noves polítiques territorialitzades d'inclusió. Aquestes polítiques tendeixen a descansar en enfocaments innovadors de política pública: el seu caràcter integral, el lideratge dels agents lligats al territori, la confluència de diversos nivells de govern en el marc d'aquestes polítiques (govern multi-nivell), l'impuls d'innovacions organitzatives en el sector públic (descentralització, agencialització, transversalitat), la implicació activa d'agents privats de mercat i la participació ciutadana.

En la literatura especialitzada, s'identifica, des de finals dels anys 70s, un procés estructural d'augment de les desigualtats socials en les economies avançades, procés que es vincula a la transició cap a la societat post-industrial. D'altra banda, la comprensió del fenomen del desventatge social en aquest nou estadi històric tendeix a produir-se sota el prisma analític de l'exclusió social. Enfront del concepte tradicional de la pobresa, la idea de l'exclusió social posa l'accent en la naturalesa *dinàmica* i *multi-dimensional* del fenomen del desventatge social;

emfasitza en les raons explicatives del fenomen; així com en el debat sobre les alternatives polítiques per a la inclusió. L'exclusió social va lligada no només a les clàssiques desigualtats en la distribució de recursos materials, sinó també a processos de fractura dels vincles d'integració comunitària característics de la societat post-industrial.

Paral·lelament, la literatura ha anat reconeixent que el fenomen de l'exclusió social afecta amb especial intensitat les àrees urbanes i, més concretament, les grans ciutats, a l'hora que es reconeix la forta dimensió territorial del fenomen. Així, doncs, en el context de la societat post-industrial, les ciutats experimenten tendències d'exclusió social i d'exclusió espacial. La confluència entre ambdues tendències significa l'emergència de fortes realitats d'exclusió socio-espacial a les ciutats, però no tenen perquè coincidir: algunes àrees urbanes reflecteixen l'existència de fortes tendències de segregació territorial de col·lectius socials diferents entre si sense que es produeixin grans desigualtats entre ells (ciutats segregades); simultàniament, pot succeir que en un mateix territori es concentrin col·lectius socials altament desiguals entre si sense que l'exclusió social vagi aparellada a processos de segregació territorial dels col·lectius socials més vulnerables (ciutats desiguals); finalment, determinats territoris de les ciutats reflecteixen nivells elevats de cohesió social interna i una integració elevada en el sistema urbà (ciutats inclusives). Les ciutats post-industrials europees acostumen a reflectir en la seva configuració socio-espacial totes aquestes tendències. A l'hora, els barris més vulnerables a processos d'exclusió socio-espacial també poden ser diversos entre si: alguns d'aquests barris tenen els seus orígens en l'economia pre-industrial o en les primeres passes de la Revolució Industrial; d'altres són construïts en el període d'expansió urbana fordista, en les dècades posteriors a la Segona Guerra Mundial. Fins a quin punt aquests barris ocupen una posició de centralitat o de residualitat en el sistema urbà post-industrial esdevé, també, un condicionant bàsic del tipus de problemàtiques específiques que pateixen i de les polítiques que s'hi desenvolupen.

L'emergència de nous processos d'exclusió socio-espacial a les ciutats pressiona cap a l'inserció d'aquest fenomen en l'agenda pública urbana i l'aparició de noves polítiques per a l'inclusió. Substantivament, el caràcter innovador d'aquestes polítiques descansa en el reconeixement de la naturalesa complexa del problema; el disseny de programes integrals d'actuació; i la vocació de generar noves dinàmiques d'inclusió socio-espacial. Operativament, tendeix a posar-se l'accent en el lideratge local de les polítiques, el govern multi-nivell, la innovació organitzativa en el sector públic, la cooperació público – privada i la participació ciutadana.

És a dir, la teoria de la governance urbana ens situa en el camí per entendre les tendències de *policy change* en l'àmbit urbà com a conseqüència del canvi estructural (el pas de la societat industrial a la societat post-industrial). Però resulta incompleta sinó tenim en compte que aquestes tendències de canvi no són uni-direccionals, sinó que la possibilitat del *policy variation* segueix existint. Situats en l'àmbit específic de les polítiques per a l'inclusió socio-espacial, observem que, efectivament, el canvi estructural pressiona cap a l'emergència del fenomen de l'exclusió socio-espacial en les agendes públiques urbanes, l'adopció de nous enfocaments substantius des dels quals tractar la problemàtica dels barris en dificultat i el desenvolupament de nous esquemes operatius des dels quals articular les polítiques per a l'inclusió socio-espacial. A l'hora, les alternativitats no han desaparegut en aquest nou escenari social.

Arribats a aquest punt, pren força la hipòtesi plantejada en el començament d'aquesta tesi: a fi i efecte de comprendre el *policy variation* en l'àmbit de les polítiques per a la inclusió socio-espacial, podem preveure que l'agència de la *policy network* responsable d'aquestes polítiques determini: la inserció o no del problema en l'agenda pública, el pes relatiu que acaba ocupant aquest problema en l'agenda, la definició del problema i els objectius que orientin les polítiques, els continguts que acabin prenent i les formes d'operacionalitzar-les.

A la taula 9 es presenta un marc analític que pretén permetre'ns entendre les alternativitats (*policy variation*) en l'àmbit de les polítiques per a la inclusió socio-espacial, tenint en compte la dimensió substantiva d'aquestes polítiques i la seva dimensió operativa:

**Taula 9. Un marc d'anàlisi de les alternativitats en les polítiques d'inclusió socio-espacial (elaboració pròpia)**

DIMENSIONS D'ANÀLISI	VARIABLES	ALTERNATIVES
DIMENSÍO SUBSTANTIVA	El context socio-espacial dels barris	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Intensitat dels processos d'exclusió socio-espacial a la ciutat</li> <li>✓ Posició estratègica dels barris en el sistema urbà</li> <li>✓ Problemàtiques específiques pateixen els barris</li> </ul>
	Accés a l'agenda dels barris sotmesos a processos d'exclusió	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Accés o no a l'agenda pública</li> <li>✓ Factors d'accés a l'agenda pública</li> </ul>
	Definició del problema, objectius i continguts	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Grau d'assumpció del caràcter multi-dimensional del problema / dimensions sobre les quals s'emfasitza</li> <li>✓ Reconfiguració de la composició social del barri vs. Promoció de la inclusió social dels residents</li> </ul>
DIMENSÍO OPERATIVA	Distribució de responsabilitats entre nivells de govern i relacions inter-governamentals	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Nivell de govern o recau l'impuls i lideratge de les polítiques</li> <li>✓ Òrgans de govern implicats</li> <li>✓ Grau de control institucional</li> </ul>
	Esquemes organitzatius	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Innovacions organitzatives: graus de descentralització, agencialització i transversalitat.</li> </ul>
	Cooperació público - privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Grau d'implicació d'agents privats</li> <li>✓ Característiques d'aquests agents</li> <li>✓ Tipus d'actuacions en les que s'impliquen</li> <li>✓ Estructures organitzatives en les que estan presents</li> <li>✓ Grau d'incidència sobre el procés</li> </ul>
	Participació ciutadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Grau de participació ciutadana</li> <li>✓ Característiques dels col·lectius participants</li> <li>✓ Tipus d'actuacions en les que participen</li> <li>✓ Estructures organitzatives de la participació</li> <li>✓ Grau d'incidència sobre el procés</li> </ul>

## **ESTUDIS DE CAS: POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA DEL RAVAL I PLA COMUNITARI DE LA TRINITAT NOVA**

En aquesta part es desenvoluparan els estudis de cas sobre les Polítiques de Regeneració Urbana del Raval (PRUR) i el Pla Comunitari de la Trinitat Nova (PCTN). Començaré amb un capítol de caràcter introductori on s'establiran alguns elements contextuals bàsics sobre la ciutat de Barcelona, les seves dinàmiques generals de canvi social i polític més recents i el tipus de polítiques que s'han desplegat a la ciutat per tal d'abordar la problemàtica dels barris en dificultat. En el segon i el tercer capítol, respectivament, s'analitzaran en profunditat els dos casos que ens ocupen, des d'una doble perspectiva: l'evolució de les problemàtiques socio-espacials que han experimentat aquests barris al llarg de la seva història i el tipus de polítiques que s'han dut a terme per tal de revertir les dinàmiques de multi-degradació que pateixen. Es tancarà aquesta part tot fent una anàlisi comparativa entre els dos casos. L'aplicació del marc analític de les polítiques d'inclusió socio-espacial que s'ha establert en la part final del marc teòric, ens hauria d'ajudar a identificar: a) tendències generals de canvi en les formes de regular el conflicte urbà i, concretament, en les formes d'abordar les problemàtiques d'aquests barris; b) similituds i diferències entre les PRUR i el PCTN; i c) els factors explicatius de les diferències que detectem en l'anàlisi dels dos casos.

## **I. BARCELONA: DINÀMIQUES DE CANVI POLÍTIC I SOCIAL**

Abans d'entrar en l'anàlisi de les Polítiques de Regeneració Urbana del Raval i el Pla Comunitari de la Trinitat Nova, crec necessari establir les característiques bàsiques del context local en que s'impulsen aquestes dues polítiques. Les preguntes que orientaran aquest apartat, de caràcter introductori<sup>27</sup>, són les següents:

- ✓ En primer lloc, fins a quin punt tenim evidències que la ciutat de Barcelona està experimentant canvis estructurals que l'aproximen cap el model de la societat post-industrial?
- ✓ En segon lloc, fins a quin punt aquests canvis van lligats a l'emergència de processos d'exclusió socio-espacial a la ciutat?
- ✓ En tercer lloc, en quina mesura els modes de regulació del conflicte urbà a la ciutat han experimentat transformacions significatives i en quina direcció?
- ✓ Finalment, a partir de quin tipus d'aproximacions substantives i operatives les institucions polítiques han abordat la problemàtica dels barris en dificultat?

### **1. Barcelona, ciutat post-industrial?**

Entre els anys 50s i 70s, la ciutat de Barcelona s'insereix de ple en el model social industrial que s'està consolidant en l'àmbit urbà de les economies capitalistes avançades. Concretament, des de finals dels anys 50s, el sector industrial de la ciutat experimenta una forta expansió, esdevenint el motor d'un procés de creixement econòmic sostingut que perdurarà fins a finals dels 70s. Barcelona i el seu entorn més immediat esdevenen en aquest període una de les àrees geogràfiques de major dinamisme econòmic i amb un sector industrial més sòlid de tot l'estat espanyol. El model productiu en que descansa, predominantment, aquest sector industrial en

---

<sup>27</sup> Val a dir que cadascuna d'aquestes preguntes podria merèixer un extens anàlisi que no es pretén desenvolupar en les properes pàgines. Més aviat, vull assentar algunes idees bàsiques per a cadascuna d'elles que permetin contextualitzar els dos estudis de cas en que se centrarà la part empírica d'aquesta tesi.

expansió s'aproxima al model fordista que des dels anys de la postguerra s'estén en les economies més avançades: s'instal·len a la ciutat noves activitats industrials concentrades al voltant de grans fàbriques com la SEAT (a la Zona Franca), Olivetti (a les Glòries) o La Maquinista (a Sant Andreu), fàbriques amb un nombre de treballadors molt elevat i que segueixen mètodes productius basats en esquemes organitzatius jeràrquics i especialitzats i procediments de producció altament estandaritzats. L'expansió del sector industrial provoca entre els anys 60s i 70s forts moviments immigratoris de població procedent d'altres regions d'Espanya de caràcter rural i en declivi econòmic. Per tant, durant aquest període, la ciutat creix demogràficament i s'expandeix urbanísticament de manera ràpida i intensa. El fort ritme de creixement econòmic va aparellat a l'assoliment de taxes d'ocupació masculina molt elevades, properes a la plena ocupació. Mentrestant, però, les taxes d'activitat femenina són, comparativament amb les masculines, molt baixes. Així, doncs, les dones tendeixen a concentrar-se en les activitats reproductives a la llar, dins d'un model familiar clarament patriarcal sostingut no només per determinats valors culturals sinó també per una legislació masculista.

A partir de finals dels anys 70s, però, s'experimenten canvis estructurals de gran magnitud que fan avançar la ciutat de Barcelona cap a un nou model social. Aquí només en destacaré algunes tendències generals:

A nivell econòmic, la base industrial de la ciutat comença a entrar en crisi. Durant la primera meitat dels anys 80s s'enceta, en un context de crisi econòmica general a tot l'estat, un procés de forta desindustrialització de la ciutat. Paral·lelament, el sector dels serveis anirà reemplaçant el sector industrial, de manera que la ciutat experimentarà un procés de forta terciarització de la seva economia – en part, com a conseqüència de l'increment del nombre de persones ocupades a l'administració pública; en part, com a conseqüència del desplegament de noves activitats mercantils de serveis. L'estructura del mercat laboral anirà patint, també, canvis importants: les taxes d'activitat aniran en augment com a conseqüència, bàsicament, de la major incorporació de la dona en el mercat laboral<sup>28</sup>; la proporció de persones ocupades en el sector industrial disminueix dràsticament a mesura que augmenta la població ocupada en les activitats terciàries<sup>29</sup>; l'atur augmenta en relació al període 1950-70 i es consolida com un fenomen estructural, a l'hora que l'estructura del mercat laboral presenta certes tendències de dualització

---

<sup>28</sup> Al 1986, la població activa representa un 40% del total de la població; al 2001, arriba al 48'5% ([www.idescat.es](http://www.idescat.es))

<sup>29</sup> El 1964, el sector secundari ocupava el 55% de la població activa dins del municipi, mentre que el 1995 només ocupa el 20% (Truñó, 2000: 17)

– d'una banda, determinats segments de la població tendeixen a mantenir relacions estables amb el mercat laboral i a mantenir-hi bones o molt bones condicions salarials; d'altra banda, d'altres col·lectius socials com les dones, els joves i les minories ètniques es mostren altament vulnerables a les crisis cícliques d'ocupació i pateixen condicions salarials precàries i d'elevada temporalitat. El sector industrial romanent modernitza els seus mètodes productius amb la introducció de les noves tecnologies de la informació i la comunicació i l'adopció de nous esquemes organitzatius que tendeixen a la desconcentració, la descentralització i l'externalització de determinades activitats.

A nivell socio-demogràfic, la ciutat de Barcelona experimenta també canvis importants. D'entrada, all llarg dels últims 25 anys es produeix un procés de progressiva despoblació<sup>30</sup>. Amples segments de població que havien viscut a la ciutat es traslladen cap a municipis de l'entorn de la ciutat. La fuga de població afecta, sobretot, als segments de renda més baixa que no poden assumir l'increment de preus de l'habitatge que es produeix a la ciutat. Però també, en menor proporció, a segments de renda mitja i alta que procuren millors condicions ambientals en municipis de l'entorn de la ciutat. En realitat, es tracta de nous moviments migratoris que segueixen direccions contradictòries: famílies de renda mitja-baixa que marxen de la ciutat; famílies de renda mitja-alta que també ho fan; i simultàniament, la instal·lació de nous col·lectius de renda mitja-alta atrets pels valors de centralitat de la ciutat i de nous col·lectius procedents de països pobres<sup>31</sup>. A l'hora, el fet que Barcelona mantingui una posició de forta centralitat econòmica en la regió comporta un increment considerable de la mobilitat diària cap endins i cap enfora de la ciutat: els fluxos circulatoris s'intensifiquen per motius de feina, d'estudis i de consum (Nel-lo, 2001).

Les estructures familiars experimenten també canvis significatius. D'una banda, les taxes de natalitat disminueixen dràsticament, segurament com a conseqüència de l'increment de les incerteses laborals d'amplis sectors de població i de l'extensió de nous valors culturals. Paral·lelament, la grandària mitja de les llars tendeix a disminuir, a l'hora que augmenta significativament el nombre de llars monoparentals i unipersonals (Truño, 2000: 14)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> El 1981, la població del municipi de Barcelona era de 1.752.627 persones. El 1996, havia baixat a 1.582.738 persones ([www.idescat.es](http://www.idescat.es)).

<sup>31</sup> En només 10 anys la població estrangera a Barcelona, majoritàriament procedent de països pobres, s'ha triplicat. El 1991, la població estrangera a la ciutat representava només un 2'3% de la població total. El 2001, arriba a representar un 8'3% ([www.idescat.es](http://www.idescat.es)).

Els nivells d'instrucció de la població tendeixen a millorar ostensiblement, reduint-se dràsticament les taxes d'analfabetisme, generalitzant-se l'accés a l'ensenyament primari i secundari i augmentant la proporció de població amb titulacions superiors. Les condicions socio-sanitàries, en termes globals, també milloren, la qual cosa es reflecteix en un augment significatiu de l'esperança de vida de la població (Truño, 2000: 14).

Barcelona, en definitiva, avança cap a un nou model social equiparable a aquell que s'està desenvolupant en les principals ciutats de les economies més avançades. La transició de Barcelona cap a la societat post-industrial és evident mirem per on mirem les tendències estructurals de canvi en les darreres dècades.

## **2. Barcelona, ciutat dual?**

En aquest nou context social, es confirma una tendència d'augment de les desigualtats socio-espacials a la ciutat? Emergeixen noves realitats d'exclusió socio-espacial? Crec que podem donar diverses respostes a aquestes qüestions:

En primer lloc, els estudis empírics sobre les desigualtats socials a Barcelona i el seu reflex en l'organització territorial de la població a la ciutat demostren l'existència de fortes desigualtats socio-espacials (Gómez, 1999). Tot i que no disposem de dades que ens permetin contrastar una tendència històrica que abasti les dècades anteriors a la democràcia, podem constatar, d'entrada, tres fets: d'una banda, l'estructura de les desigualtats socio-espacials de les ciutats s'ha mantingut força estable al llarg dels últims anys, de manera que la situació relativa dels diferents barris dins de l'anomenat Índex Sintètic de Desigualtats Socials (ISDS) s'ha mantingut pràcticament igual entre el període 1986 – 1996 (Gómez, 1999); d'altra banda, el mapa de les desigualtats socio-espacials de la ciutat respon a una estructura molt més diversa i fragmentada del que la imatge de la 'ciutat dual' (Sassen, 1991) ens podria fer pensar; finalment, malgrat aquesta realitat socio-espacial diversa i fragmentada, determinades àrees urbanes de la ciutat es mostren altament vulnerables a processos d'exclusió (taula 10).

---

<sup>32</sup> Al 1978, es comptabilitzaven 12'6 naixaments per cada mil habitants. Al 1997, només 8. (Truño, 2000: 14).

**Taula 10. Desigualtats socio-espacials a la ciutat de Barcelona 1991 – 1996. Posició dels territoris en funció de l'Índex Sintètic de Desigualtats Socials (ISDS)<sup>33</sup> (Gómez, 1999)**

Territoris	ISDS 1996		ISDS 1991	
	Índex	Ordre	Índex	Ordre
Pedralbes	999	1	973	1
Sarrià	926	2	932	2
Sant Gervasi	925	3	934	3
Dreta Eixample	858	4	845	4
Les Corts	852	5	832	5
Esquerra Eixample	793	6	800	6
Estació Nord	787	7	779	7
Valldrera	747	8	635	22
Fort Pius	744	9	665	16
Sagrada Família	735	10	729	9
Vallcarca	731	11	728	10
Gràcia	726	12	741	8
Font de la Guatlla	719	13	637	21
Sant Antoni	713	14	718	11
Guinardó	707	15	675	14
El Clot	698	16	667	15
Sagrera	697	17	697	12
El Congrés	694	18	684	13
Sant Andreu	672	19	660	17
Sants	653	20	640	20
<b>Barcelona</b>	<b>648</b>	<b>21</b>	<b>643</b>	<b>19</b>
Bordeta-Hostalfrancs	641	22	659	18
Vilapicina	596	23	598	24
Poblenou	587	24	509	27
La Verneda	577	25	542	26
Horta	556	26	591	25
Vall d'Hebron	530	27	602	23
Zona Franca	510	28	440	30
Poble Sec	471	29	484	28
Roquetes	456	30	476	29
Barris Besòs	416	31	414	31
Trinitat Vella	377	32	409	32
El Parc	355	33	363	33
Gòtic	286	34	320	34
Bon Pastor	269	35	255	37
Ciutat Meridiana	259	36	303	35
Barceloneta	164	37	272	36
El Raval	152	38	199	38
Montjuïc	90	39	9	39

Molt especialment, entre aquestes àrees urbanes més vulnerables a processos d'exclusió socio-espacial, destaquen dos grans tipus de barris:

<sup>33</sup> Una explicació en detall del mètode de construcció de l'ISDS es pot trobar a Gómez, 1999. En tot cas, destacar que els indicadors emprats per a la construcció de l'ISDS fan referència a: els nivells d'instrucció insuficient entre la població de 16 a 64 anys; la proporció de titulats superiors en el territori; el nivell d'atur; i l'esperança de vida de la seva població. En aquests moments s'està tancant l'elaboració de l'ISDS per al 2001, però encara no es pot disposar d'aquestes dades.

- ✓ Els barris històrics<sup>34</sup>: fonamentalment, aquells que tenen un origen pre-industrial o bé neixen en el marc de la Revolució Industrial del segle XIX, localitzats en el centre geogràfic de la ciutat i en les proximitats del mar. Barris que experimenten al llarg dels dos últims segles un procés de progressiva degradació de les seves condicions urbanístiques i ambientals i de composició social eminentment obrera, majoritàriament, de renda baixa comparada amb la resta de la ciutat.
- ✓ Els barris perifèrics<sup>35</sup>: fonamentalment, aquells que neixen en el context de l'expansió demogràfica i urbanística de la ciutat entre els anys 1950s i 70s. Barris que, o bé són de promoció pública, o bé de promoció privada o bé d'auto-construcció, però que en tot cas comparteixen el fet d'haver nascut en aquest context històric amb una finalitat bàsica: la de proporcionar habitatge a la població treballadora nouvinguda. En termes generals, la urbanització d'aquests barris va ser caòtica i les seves condicions urbanístiques i ambientals de partida són molt precàries.

En definitiva, els fonaments de les desigualtats socio-espacials de la ciutat responen a una llarga trajectòria històrica que desborda els últims 25 anys i, en tot cas, s'assenten en dos períodes d'industrialització, creixement econòmic i expansió demogràfica a la ciutat. D'una banda, la precarització de les condicions urbanístiques i socials dels que he anomenat barris històrics té els seus orígens en el context de la Revolució Industrial que s'enceta en el primer terç del segle XIX. D'altra banda, la precarietat d'aquestes mateixes condicions per als barris de la perifèria de la ciutat construïts entre els anys 50s i 70s s'ha d'emmarcar en un context d'expansió industrial fordista que genera moviments immigratoris camp – ciutat massius que el parc d'habitatges existent a la ciutat ja no pot assumir. En tots dos casos, en aquest tipus de barris s'hi ha concentrat, tradicionalment, famílies treballadores de renda baixa; la seva urbanització ha estat caòtica, sense preveure-s'hi la construcció d'equipaments ni la dotació d'infraestructures bàsiques i els seus habitatges no han garantit mai unes condicions mínimes d'habitabilitat.

La configuració de les problemàtiques d'aquest tipus de barris en dificultat, per tant, troba bona part dels seus factors explicatius en processos de naturalesa diversa (polítics, econòmics,

<sup>34</sup> A la taula 10, cal destacar els territoris de El Raval, Barceloneta, Gòtic i El Parc.

<sup>35</sup> A la taula 10, cal destacar els territoris de Montjuïc, Ciutat Meridiana, Bon Pastor, Trinitat Vella, Barris Besòs i Roquetes. La Trinitat Nova forma part de la zona estadística de Roquetes.

socials...) la dinàmica dels quals és anterior a l'etapa democràtica. No obstant això, al llarg dels darrers 25 anys es produeixen nous processos que incrementen els factors de risc d'exclusió socio-espacial d'aquestes àrees urbanes<sup>36</sup>.

*La configuració i la dinàmica de les situacions de desavantatge social a la ciutat experimenta transformacions significatives:* com hem vist, augmenta significativament l'atur estructural i les condicions laborals de segments de població cada cop més amplis tendeixen a precaritzar-se (temporalitat, infra-salarització); l'erosió progressiva del nucli familiar tradicional (separacions, divorcis, monoparentalitat...), juntament amb l'afebliment de les xarxes socials i comunitàries, comporten un procés de creixent individualització dels problemes; l'envelliment de la població no només comporta un augment significatiu de les necessitats d'atenció socio-sanitària a la ciutat, sinó també, en la mesura que incrementa el nombre de persones grans que viuen soles, noves situacions de pobresa i d'isolació social lligades al procés d'envelliment; l'increment del consum de drogues que es produeix en els anys 80s – bàsicament, el consum d'heroïna -, acostuma a tenir efectes destructius sobre la salut i les relacions socials de segments de població jove; finalment, entre d'altres elements, l'arribada de nova població immigrada de països pobres normalment va aparellada a situacions d'irregularitat, pobresa, precarietat laboral i estigmatització de les minories ètniques. En definitiva, les situacions de desavantatge social van adquirint, cada cop més, un caràcter multi-dimensional, desbordant la dimensió estrictament material. A més a més, van prenent un caràcter cada cop més dinàmic, de manera que els marges de risc o vulnerabilitat s'eixamplen cap a les classes mitges de la població. Finalment, aquestes situacions de vulnerabilitat, risc o exclusió social tendeixen a tenir un fort impacte sobre determinats col·lectius socials: immigrants 'sense papers', infants amb entorns familiars precaris, joves amb dificultats d'inserció socio-laboral, dones socialment isolades i amb dificultats de participació en el mercat de treball, homes que perden el seu lloc de treball i amb greus dificultats de re-inserció laboral o persones grans que, a més a més de patir greus insuficiències monetàries, viuen en una situació d'aïllament social.

*Tot aquest tipus de processos potencialment o de facto generadors de noves realitats d'exclusió social a la ciutat tenen un fort reflex territorial.* Concretament, els barris històrics i els barris

---

<sup>36</sup> En aquest apartat poso l'accent en aquells factors que tenen efectes potencials de generació de processos d'exclusió socio-espacial a la ciutat. En tot cas, no esmento encara les polítiques urbanes que han pretès contrarestar, precisament, els processos de degradació que afecten aquest tipus de barris. Més avall faré referència al conjunt de polítiques de regeneració impulsades en barris en dificultat i en els propers capítols aprofundiré, específicament, en els casos del Raval i de la Trinitat Nova.

perifèrics de la ciutat es veuen colpejats amb especial intensitat per aquest tipus de processos. Alguns dels fenòmens que els afecten són els següents:

✓ La degradació de les seves condicions urbanístiques

Com hem vist, els dèficits urbanístics d'aquests barris estan, en bona mesura, lligats a les seves condicions d'urbanització. Pel que fa als barris històrics, podem destacar l'absència d'equipaments i d'espais públics, l'estretor i la tortuositat dels seus carrers, la degradació dels seus edificis i la precarietat dels seus habitatges. La política urbana del franquisme, tal com veurem en l'anàlisi del cas del Raval, intensifica aquest procés de degradació física del centre històric. Pel que fa als barris perifèrics, la seva urbanització es produeix de manera especialment caòtica, tot sovint construint els edificis sense preveure la dotació d'infraestructures bàsiques (asfaltat, enllumenat, clavegueram) i molt menys encara d'equipaments i d'espais públics; la connectivitat urbanística d'aquests barris amb el seu entorn és molt precària; els seus habitatges acostumen a ser de molt petites dimensions i els edificis són construïts amb materials de molt mala qualitat. Malgrat que durant les últimes dècades experimenten ~~milers~~ algunes millores pel que fa a la dotació d'infraestructures bàsiques – es completa el procés bàsic d'urbanització –, la connectivitat amb l'entorn i el manteniment dels elements comuns dels edificis, en algunes regions com la zona nord de la ciutat, l'esclat de patologies arquitectòniques a principis dels 80s (aluminosi, carbonatosi...) acceleren la degradació física. La degradació progressiva dels edificis i dels espais i equipaments públics, en tot cas, són processos comuns que experimenten tant els barris històrics com els perifèrics durant els anys 80s.

✓ La degradació de les seves condicions socials

Durant els anys 80s, les condicions socials d'aquests barris es deterioren acceleradament. En bona mesura perquè la seva població es mostra altament vulnerable a processos estructurals de canvi generadors d'exclusió social. La re-estructuració del mercat laboral els colpeja amb força i l'atur i la precarietat laboral s'estenen entre la seva població. Hi proliferen situacions de greu privació de recursos materials. Al centre històric, molt especialment, augmenta exponencialment el fenomen dels 'sense sostre'. Malgrat les millores educatives que es produeixen al conjunt del país i de la ciutat de Barcelona, aquest tipus de barris acostumen a concentrar segments de població amb nivells formatius especialment baixos. Les condicions sòcio-sanitàries de la seva població també són especialment precàries en relació al conjunt de la ciutat. Per exemple, la

incidència de malalties relacionades amb la manca d'higiene, l'addicció a les drogues i les relacions sexuals sense protecció (SIDA, hepatitis, càncer de pulmó, malalties coronàries, tuberculosi, cirrosi...) és especialment elevada en aquests barris en contrast en comparació amb els del conjunt de la població.

A tots aquests fenòmens s'hi afegeixen els efectes de diversos tipus de moviments migratoris: d'una banda, la majoria d'ells tendeixen a experimentar forts processos de despoblament i la fuga de població afecta sobretot als segments més joves, millor formats i de rendes més altes; la població que tendeix a residir en aquests barris acostuma a ser aquella que per les seves condicions socials no té opcions de marxar (persones de rendes baixes, amb problemes d'inserció en el mercat laboral, gent gran...); d'altra banda, bona part d'ells esdevenen l'espai d'establiment de nous col·lectius socials immigrants de països pobres atrets per l'assequibilitat dels seus habitatges. Molt especialment, els barris històrics, que ofereixen els avantatges de la centralitat geogràfica, experimenten un fort augment de la immigració extra-comunitària durant els últims 25 anys, procés que s'accentua en els 90s.

Finalment, molts d'aquests barris experimenten una progressiva erosió de les seves xarxes familiars, socials i comunitàries. D'una banda, els processos de fractura familiar tenen efectes especialment negatius sobre una població que es caracteritza per la fragilitat de les seves condicions econòmiques. D'altra banda, l'envelliment de la seva població acostuma a ser més marcat en aquests barris que en el conjunt de la població i més encara el fenomen de l'aïllament social de les persones grans. Per últim, mentre aquest tipus de barris s'havia caracteritzat fins a finals dels 70s per la densitat i la intensitat de les seves xarxes socials i comunitàries, aquestes xarxes comencen a afeblir-se marcadament en les últimes dècades: el nombre d'entitats tendeix a disminuir i els seus membres a envellir, sense que es produeixi un procés de substitució per part dels segments més joves; les relacions comunitàries es fragilitzen i les persones tendeixen a viure els seus problemes de manera marcadament individualitzada.

#### ✓ L'estigmatització

Finalment, aquests barris acostumen a experimentar situacions de forta estigmatització. Situacions que només en part s'originen a partir dels anys 80s, però que en tot cas s'intensifiquen en les darreres dècades. La resta de la ciutat tendeix a veure'ls com a espais de marginalitat, amb forts riscos per a la seguretat, la qual cosa provoca no només que la població

eviti visitar-los o rebutgi, en la mesura que pugui, d'instal·lar-s'hi com a espai de residència, sinó també que els agents empresarials tendeixin a retirar-hi les seves inversions o a evitar de fer-ne de noves.

### **3. Barcelona, cap a un model de regulació del conflicte urbà relacional i de proximitat?**

El juny de 1979 se celebren les primeres eleccions democràtiques municipals després de la caiguda del règim franquista. L'establiment del règim franquista va emmarcar la consolidació d'un model de govern local a Barcelona que podríem caracteritzar a partir dels següents elements:

- ✓ En primer lloc, es tracta d'un govern local no democràtic. Les seves institucions polítiques no tenen cap base de legitimitat democràtica, i les persones que les ocupen són designades directament pel govern central.
- ✓ En segon lloc, es tracta d'un govern local clarament subordinat a les directrius polítiques marcades pel govern central. Fins el 1957, any que Josep Maria Porcioles ocupa l'alcaldia, l'Ajuntament de Barcelona experimenta una situació de forta insuficiència financera i competencial. A partir d'aquest any, s'amplien lleugerament els marges d'autonomia competencial de l'Ajuntament i la seva dotació de recursos, però la subordinació política de les institucions locals respecte el govern central es manté intacte.
- ✓ En tercer lloc, les agendes d'actuació del govern local franquista mostren un clar predomini, gairebé absolut, de les polítiques urbanístiques. Polítiques orientades, especialment durant els anys del *porciolismo*, a l'habilitació massiva de sòl per a la construcció de nous barris que acompliran la funció d'acollida dels nousvinguts entre els anys 50s i 70s i que satisfaran les aspiracions especulatives dels grans propietaris de sòl i agents immobiliaris. Les funcions socials que els governs locals del nord d'Europa estan assumint en el marc de la creació i la consolidació de l'Estat del Benestar, són excloses de la competència dels governs locals a l'estat espanyol.
- ✓ Per últim, l'estructura de poder local es caracteritza per la intensitat de l'aliança entre els responsables polítics locals i les elits econòmiques de la ciutat, molt especialment els

agents lligats a la construcció (grans propietaris, agents immobiliaris). En canvi, es persegueix i es condemna qualsevol possibilitat de mobilització política i social autònoma dels treballadors, el moviment veïnal i d'altres moviments socials, que queden relegats a la clandestinitat.

Els inicis de la democràcia local marquen un claríssim punt d'inflexió en les formes de regular el conflicte urbà a Barcelona. Alguns dels aspectes institucionals bàsics de canvi són els següents: la democratització de les institucions polítiques locals; un increment significatiu del marge d'autonomia competencial local i dels recursos; la progressiva ampliació i diversificació de les agendes locals d'actuació; l'obertura de nous espais de participació ciutadana i l'augment significatiu de la permeabilitat de la política local envers una gran pluralitat d'agents polítics i socials.

Per tal d'afinar una mica més aquesta anàlisi, des de 1979 fins a l'actualitat, podem distingir en quatre grans etapes, tenint en compte els trets característics bàsics de les formes operatives de regular el conflicte urbà a la ciutat i els continguts de les agendes locals d'actuació.

#### *1ª etapa: primer mandat municipal (1979 – 1983)*

Durant el primer mandat democràtic, bona part dels esforços institucionals es concentraran en tres aspectes: la consolidació dels partits polítics democràtics d'àmbit nacional a escala local; la consolidació de les institucions i dels procediments democràtics representatius; i la reorganització interna de l'administració local. El model de govern local que es va perfilant en aquesta legislatura, per tant, s'aproxima força als paràmetres del govern local tradicional: l'establiment d'un model democràtic delegatiu, amb escassos o nuls espais de participació ciutadana directa; el desenvolupament d'un model administratiu altament burocràtic, amb fortes jerarquies i especialitzacions internes i poc interactiu amb el seu entorn social.

Des del punt de vista de les agendes d'actuació pública local, l'Ajuntament de Barcelona tendeix a centrar-se en la prestació d'aquells serveis que el marc legal estableix com a obligatoris per a una ciutat de la seva grandària i en condicions de capitalitat. Més enllà de la prestació d'aquests serveis bàsics, obre dos grans fronts de política pública: d'una banda, el context de crisi econòmica i de desindustrialització motiva l'emergència de polítiques de promoció econòmica a

la ciutat; d'altra banda, l'Ajuntament fa ús de les seves competències per tal de planejar la reordenació urbanística d'una ciutat marcada per greus desequilibris territorials.

## *2ª etapa: mandat 1983 – 1987*

Durant aquest segon mandat, s'experimenten ja algunes tendències de canvi respecte el primer. Pel que fa a les agendes d'actuació, es comença a consolidar una important línia d'actuació en matèria de polítiques socials, polítiques que es vertebran d'acord amb dos grans eixos: polítiques d'atenció socio-sanitària a les persones (serveis socials, salut i consum); i polítiques de promoció socio-cultural (esports, cultura, joventut i educació). Per tant, les agendes locals d'actuació de l'Ajuntament de Barcelona, més enllà de l'exercici de les competències bàsiques i obligatòries que li atribueix el marc legal, es van configurant sobre tres grans eixos: la promoció econòmica local; els programes de serveis personals (socio-sanitaris i socio-culturals); i les polítiques urbanístiques.

Pel que fa a les formes d'operacionalitzar les polítiques públiques, podem destacar les següents tendències de canvi:

- ✓ Primer, s'impulsa la descentralització administrativa i política de l'Ajuntament, amb la creació dels districtes (1984).
  
- ✓ Segon, s'aprova, al 1986, el primer Reglament de Participació Ciutadana de la ciutat.

Descentralització i participació ciutadana, per tant, són dues de les principals tendències de canvi en les formes de govern de la ciutat durant aquest mandat, juntament amb l'ampliació de les agendes d'actuació. Però el model de regulació del conflicte urbà continua mantenint fortes línies de continuïtat amb el que s'ha anat consolidant en el primer mandat: es manté el monopoli institucional en la formulació i la implementació de les polítiques públiques, tot i que es compensa amb la creació d'un seguit d'òrgans participatius (consells, comissions, taules...) a diferents nivells territorials (districtes i ciutat) i per diferents temes (els mateixos en que es vertebrava l'estructura organitzativa de l'Ajuntament) de caràcter consultiu; el model organitzatiu de l'administració local continua presentant un caràcter marcadament burocràtic, malgrat el procés de descentralització.

### *3ª etapa: mandats compresos entre 1987 i 1995*

L'any 1986, Barcelona és proclamada com la ciutat que acollirà els Jocs Olímpics de 1992. El projecte olímpic esdevé no només una oportunitat històrica per impulsar dinàmiques de transformació urbana de gran magnitud, sinó també un repte per les formes de govern a la ciutat (Moragas i Botella, 1995). Al llarg dels dos darrers mandats, l'Ajuntament de Barcelona ha anat consolidant les seves institucions i la seva administració, ha anat establint un marc de relació amb la ciutadania a través dels òrgans de descentralització i de participació i ha anat configurant una agenda d'actuació que, més enllà de les competències que formalment té atribuïdes, s'articulen sobre tres grans eixos (promoció econòmica local, urbanisme i serveis a les persones). El projecte Olímpic, però, emmarca i obliga, de fet, a impulsar noves dinàmiques de canvi. D'una banda, emergeixen grans projectes de transformació de la ciutat: regeneració del centre històric, promoció de noves àrees de centralitat econòmica, recuperació del front marítim, construcció de grans infraestructures viàries, esportives i culturals, promoció turística de la ciutat, enfortiment de la capacitat d'atracció d'inversions... D'altra banda, la materialització d'aquests projectes requereix de l'adopció de noves formes de govern: s'adopten nous enfocaments estratègics, que permeten planificar a mig i a llarg termini la destinació que vol prendre la ciutat, i s'impulsen noves dinàmiques de concertació amb nivells de govern no local, agents privats de mercat i les elits socials de la ciutat (universitats, sindicats, organitzacions empresarials...) (Ajuntament de Barcelona, 1999). El govern de Barcelona va prenent un caràcter cada cop més estratègic i relacional, emfasitzant-se en la col·laboració amb altres nivells de govern i amb les elits socials. Els successius Plans Estratègics són, potser, l'expressió més clara, amb més valor simbòlic, d'aquesta nova manera d'articular el govern de la ciutat. Substantivament, el projecte Olímpic acaba colonitzant l'agenda pública local.

### *4ª etapa: mandats compresos entre 1995 i 2003*

Finalitzat el projecte Olímpic, l'Ajuntament de Barcelona proclama, el 1996, la seva intenció de realitzar, al 2004, un fòrum internacional de les cultures. La capacitat que ha demostrat el projecte Olímpic per generar dinàmiques de transformació urbana de la ciutat motiva els responsables polítics locals a inventar-se un nou gran esdeveniment internacional a la ciutat que, idealment, hauria de tenir efectes similars. El Fòrum permetrà catalitzar recursos públics i privats per completar l'operació de recuperació del front marítim de la ciutat (regenerant la zona est de Poble Nou), condicionar ambientalment la desembocadura del riu Besòs i regenerar els barris

més degradats del seu entorn. Però no arribarà a tenir el mateix efecte de colonització de l'agenda pública que va assolir el projecte Olímpic.

En aquesta quarta etapa, de fet, emergeixen amb força noves tensions socials i territorials. Les agendes públiques locals tornen a experimentar canvis significatius: s'amplien cap a nous àmbits d'actuació com la sostenibilitat, la immigració i les noves tecnologies de la informació i la comunicació (TICs); i s'aprofundeixen els rols de l'Ajuntament en matèries com l'educació. Els enfocaments estratègics es projecten sobre nous àmbits de política pública, més enllà de la promoció econòmica local i de les polítiques de transformació urbanística. Simultàniament, les noves dinàmiques de govern relacional s'amplien cap a nous actors, més enllà de la concertació institucional amb altres nivells de govern i de la col·laboració amb les elits urbanes. L'Agenda Local 21 de Barcelona o el Projecte Educatiu de Ciutat, entenc, són bons exemples de totes aquestes dinàmiques de canvi: reflecteixen l'ampliació de l'agenda cap a nous àmbits substantius (sostenibilitat) o la profundització dels rols locals en àmbits que ja formaven part de l'agenda (educació); reflecteixen l'adopció d'enfocaments estratègics de política pública; i expressen noves dinàmiques de govern relacional, incorporant nous actors i afavorint, si més no pretesament, la transversalitat de les polítiques locals. Per últim, aquests anys emmarquen la proliferació a la ciutat d'experiències d'innovació democràtica que desborden els mecanismes de participació previstos pel Reglament de 1986, experiències que s'incorporen en les noves Normes Reguladores de la Participació de 2003.

#### **4. Barcelona, cap a la inclusió socio-espacial dels barris en dificultat?**

Al llarg dels últims 25 anys, s'impulsen, a la ciutat de Barcelona, un seguit de polítiques públiques orientades a la regeneració de determinades àrees urbanes<sup>37</sup>. Entre totes elles, entenc que podem distingir dos grans models d'intervenció: les polítiques impulsades i liderades pel propi Ajuntament de Barcelona i les polítiques impulsades pel moviment veïnal i que troben una

---

<sup>37</sup> Vegi's que estic posant l'accent en aquelles polítiques orientades explícitament a promoure processos de transformació de gran magnitud en determinats territoris de la ciutat. Per tant, excloc conscientment d'aquesta anàlisi totes aquelles intervencions en els barris que no tenen un enfocament territorialitzat o que no passen d'un enfocament d'assistència a les problemàtiques que presenten determinats barris.

acomodació institucional en esferes de govern supra-local. Vegem amb més detall quines característiques distintives tenen ambdós models<sup>38</sup>.

#### a) Polítiques impulsades per l'Ajuntament de Barcelona

La primera característica d'aquestes polítiques és el fet que siguin impulsades i liderades pel propi Ajuntament de Barcelona, tot i que sovint assoleixen la implicació activa de nivells de govern supra-locales. Cal destacar que, al llarg d'aquest últims 25 anys, l'Ajuntament de Barcelona no realitza cap diagnòstic integral de les desigualtats socio-espacials de la ciutat ni una política de cohesió territorial orientada explícitament a corregir aquestes desigualtats. És a dir, els criteris pels quals l'Ajuntament prioritza determinades àrees urbanes en tant que territoris a regenerar no semblen descansar, exclusivament, o potser ni tan sols prioritàriament, en els desiguals nivells de necessitat que tenen diferents territoris. Més aviat, l'impuls de les polítiques de regeneració urbana en determinats territoris sembla respondre a la voluntat de l'Ajuntament de convertir aquestes àrees en noves àrees de centralitat en el sistema urbà<sup>39</sup>. Les polítiques de regeneració de Ciutat Vella atenen, fonamentalment, a l'objectiu de convertir el casc històric de la ciutat en una nova àrea que permeti dinamitzar els fluxos turístics a la ciutat, el seu teixit comercial i la seva activitat cultural<sup>40</sup>. Les polítiques de regeneració a Poble Nou s'impulsen amb un objectiu a curt termini i un altre a llarg termini: a curt termini, construir la nova Vila Olímpica que acollirà als atletes dels Jocs Olímpics de 1992; més a llarg termini, atraure nova inversió que dinamitzi l'economia urbana i població de renda mitja i alta<sup>41</sup>. La construcció d'aquest nou entorn residencial forma part d'una estratègia general de recuperació del front marítim com una àrea econòmicament funcional per al sistema urbà. Les polítiques de transformació urbana de Montjuïc pretenen convertir aquest territori en un espai de centralitat esportiva i cultural de la ciutat, però en mantenen al marge, fins molt recentment, alguns dels seus barris més degradats, com el de Can Tunis. Entre d'altres exemples, les polítiques de regeneració urbana que

---

<sup>38</sup> Val a dir que aquesta tipologia dual es formula de manera força intuïtiva i que, per tant, no pretén ser concloent. En tot cas, l'anàlisi en profunditat i comparativa dels casos del Raval i de la Trinitat Nova ens permetran contrastar bona part d'aquestes hipòtesis: el Raval, entenc, se situa dins del primer model; la Trinitat Nova respon al segon. La seva generalització, però, només es pot fer de manera molt prudent i reconeixent que la més que probable varietat dels casos ens portaria a afegir molts matisos a aquesta tipologia. Però no per això, crec que s'hagi de descartar la seva validesa com a hipòtesi.

<sup>39</sup> El mateix Ajuntament de Barcelona teoritza aquesta estratègia de transformació urbana basada en la identificació de les anomenades 'Àrees de Nova Centralitat' (Ajuntament de Barcelona, 1991).

<sup>40</sup> El contingut i la operacionalització d'aquestes polítiques seran analitzades amb més profunditat a través del cas del Raval.

<sup>41</sup> El procés de regeneració del districte de Poble Nou, es completa amb el projecte '22@', que pretén convertir aquesta àrea en una nova àrea de centralitat en el terreny de la 'societat de la informació'.

s'inscriuen en el projecte de transformació urbanística del Fòrum 2004 responen a una lògica similar.

Per tant, al darrere d'aquestes polítiques hi ha la voluntat de generar processos de gentrificació i de terciarització d'aquestes àrees urbanes, responent a l'objectiu de convertir-les en nous pols d'atracció d'inversions i de col·lectius de classe mitja i alta que millorin la base fiscal de la ciutat (McNeill, 1999). No obstant això, tal i com veurem en detall a través de l'anàlisi del cas del Raval, tendeixen a evitar les expulsions massives i directes de la població tradicionalment resident en aquests barris. Les polítiques de real·lotjament de la població afectada per les operacions urbanístiques, així com la promoció pública d'habitatge són dos tipus d'instruments habitualment emprats per l'Ajuntament per tal d'evitar el desplaçament forçat de la població que tradicionalment ha viscut en aquestes àrees.

Aquest tipus de polítiques són liderades, intel·lectualment, per responsables polítics i tècnics de l'àrea d'urbanisme de l'Ajuntament, i per una xarxa d'agents privats (arquitectes, urbanistes...) que assessoren el seu disseny (McNeill, 1999). Per tant, acaben predominant les intervencions urbanístiques per sobre de qualsevol altre àmbit d'intervenció, essent les polítiques socials relegades a un paper secundari o de complementarietat. La transformació física d'aquests entorns acostuma a concebre's com el principal catalitzador del canvi econòmic, cultural i social que es pretén generar.

Des d'un punt de vista operatiu, l'Ajuntament de Barcelona, i molt especialment els seus òrgans especialitzats en l'urbanisme i la promoció econòmica, acostumen a exercir un fort control polític d'aquests processos, adoptant normalment aquestes polítiques un caràcter *top-down*. Tot i que habitualment, la magnitud del procés de transformació que es pretén impulsar requereix de la implicació activa d'altres nivells de govern (Generalitat, Govern Central, Unió Europea). A l'hora, aquest tipus de polítiques acostumen a emmarcar la constitució de partenariats entre les institucions públiques i agents privats de mercat. En canvi, la participació ciutadana en el disseny d'aquestes polítiques és més aviat residual, fet que ha provocat forts episodis de conflictivitat política a la ciutat entre el moviment veïnal i l'Ajuntament (McNeill, 1999).

Cal destacar que bona part d'aquestes polítiques s'impulsen en els mandats compresos entre 1987 i 1995 o que, en tot cas, estan íntimament lligades al projecte de transformació urbana de la ciutat vinculat a la celebració de les Olimpíades de 1992, primer, i al Fòrum Universal de les

Cultures de 2004, després. Per tant, són un reflex de l'èmfasi que l'Ajuntament disposa, en el marc d'aquests projectes, en la transformació urbanística i econòmica de la ciutat, i de la vocació primordial de cercar la complicitat de nivells de govern no local i de les elits urbanes en la materialització d'aquests projectes.

#### b) Polítiques d'iniciativa veïnal i d'acomodació institucional en òrgans de govern no local

Durant la segona meitat dels anys 90s, però, emergeixen noves polítiques d'inclusió socio-espacial a la ciutat que es distingeixen de les anteriors pels aspectes que s'esmentaran a continuació. Les experiències de planificació comunitària als barris del Casc Antic, Sant Antoni, Carmel o els de la zona nord de Nou Barris són exemples clars d'aquest tipus de polítiques. La política de regeneració urbana impulsada recentment al barri de la Mina (Roca, 2003), representa, segons el meu entendre, un cas intermedi entre ambdós models<sup>42</sup>.

En primer lloc, es distingeixen pel fet de respondre a la iniciativa del moviment veïnal, que exerceix en determinats barris una forta pressió col·lectiva perquè es doni respostes, des de les institucions, a les dinàmiques de multi-degradació que experimenten els seus territoris. La iniciativa veïnal troba una acomodació institucional en programes d'actuació pública liderats per nivells de govern no local, com per exemple, el Programa d'Ajuts al Desenvolupament Comunitari de la Direcció General de Serveis Comunitaris (Departament de Benestar Social, Generalitat de Catalunya), els programes de foment de la participació i de l'associacionisme de la Diputació de Barcelona. Malgrat que finalment l'Ajuntament de Barcelona s'acabi implicant en el procés, el seu grau de compromís amb aquestes polítiques acostuma a ser menor que en les anteriors i, a l'hora, aquestes polítiques acaben assolint un major grau d'autonomia política respecte les institucions locals<sup>43</sup>. Aquest tipus de polítiques no han assolit un grau d'implicació dels agents privats de mercat tant elevat com les anteriors, però en canvi es distingeixen per la intensitat i la pluralitat dels processos participatius que emmarquen i el caràcter innovador de les

---

<sup>42</sup> El Pla Integral de Roquetes (PIR) és un cas atípic, per diverses raons: s'impulsa un any abans de la realització dels Jocs Olímpics; no sembla respondre a la voluntat de convertir aquest barri en una nova àrea de centralitat en el sistema urbà; substantivament, té un caràcter clarament integral en la seva definició, tot i que en la pràctica, acaba emfasitzant en els programes econòmics i culturals i en menor mesura en els programes socials, essent els aspectes urbanístics exclosos de la capacitat decisòria dels agents del PIR (Gomà, 1991). En tot cas, aquest Pla és un clar precedent dels plans comunitaris que uns anys més tard es formulen a la zona nord de Nou Barris. El barri de Roquetes, de fet, compta avui amb una experiència de planificació comunitària que pretén recuperar part dels principis en que es basà el PIR.

<sup>43</sup> Els Districtes dels respectius barris, però, acostumen a canalitzar suport financer i organitzatiu a aquest tipus de polítiques.

metodologies participatives emprades. La descentralització i la transversalitat són dues de les grans línies d'innovació organitzativa que introdueixen, també, aquest tipus de polítiques.

Mentre el lideratge intel·lectual de les primeres tendia a recaure sobre persones i organitzacions vinculades a l'àmbit de l'urbanisme, aquestes segones tendeixen a ser liderades per agents vinculats a àmbits com la sociologia, la pedagogia social i el treball social. Mentre les primeres tendeixen a trobar els seus marcs conceptuals de referència en les teories de la regeneració urbana formulades per la disciplina de l'urbanisme, les segones acostumen a inspirar-se en les teories de la planificació comunitària o dels plans integrals formulades per disciplines com les que acabo d'esmentar.

Des d'un punt de vista substantiu, aquest segon tipus de polítiques tendeixen a atendre els barris en funció de dos criteris: en primer lloc, com he dit, la capacitat de pressió col·lectiva que exerceix el moviment veïnal; en segon lloc, els nivells de necessitat que manifesten aquests territoris. En tot cas, acostumen a ser àrees urbanes amb valors de centralitat en el sistema urbà més aviat residuals. Pel que fa als objectius d'aquestes polítiques, es posa l'accent, d'una manera més clara que en les anteriors, en la generació de processos d'inclusió social, i en tot cas, l'objectiu de reconfigurar la composició social està fora de l'agenda o bé hi ocupa un lloc secundari. Els continguts d'aquestes polítiques prenen un caràcter més integral que les anteriors, de manera que les polítiques socials, enlloc d'ocupar un lloc secundari o de complementarietat a l'agenda, acaben adquirint-hi una forta centralitat<sup>44</sup>. Tot i que també pot succeir que l'accent en els aspectes socials i relacionals implícits en la dinamització comunitària, es produeixi en detriment dels aspectes materials (urbanisme i economia), sobretot tenint en compte la major reticència dels òrgans polítics responsables d'aquestes dues últimes àrees a abocar una gran quantitat de recursos en aquests processos de transformació.

En termes generals, aquestes polítiques ocupen un lloc més residual en l'agenda pública local que no pas les primeres i topen normalment amb la insuficient implicació de l'Ajuntament de Barcelona. No obstant això, dos esdeveniments polítics molt recents poden permetre, en un futur, que aquest tipus de polítiques adquireixin una nova centralitat en l'agenda de transformació urbana de la ciutat: d'una banda, l'últim Pla d'Actuació Municipal 2003 – 2007 preveu, en el capítol referent a les polítiques socials, enfortir des de l'Ajuntament els processos de

---

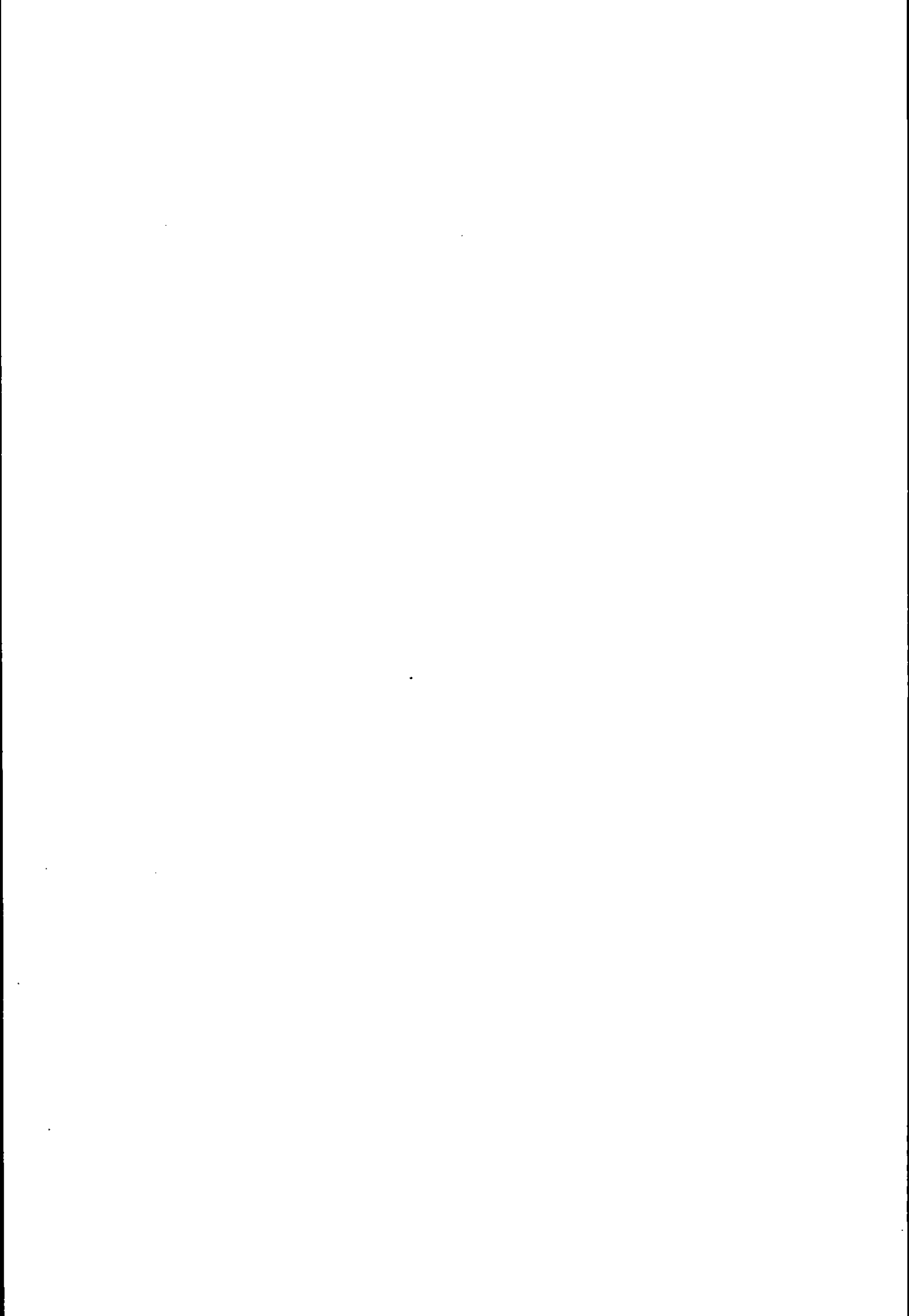
<sup>44</sup> Les polítiques urbanístiques que comprenen, com demostra si més no el cas de la Trinitat Nova, incorporen nous criteris de sostenibilitat urbana.

dinamització comunitària a la ciutat com a estratègia territorial d'inclusió social; d'altra banda, la nova "*Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*", aprovada recentment pel Ple del Parlament de Catalunya, pot arribar a representar un nou marc catalitzador de recursos per aquest tipus de polítiques d'inclusió socio-espacial.

Recuperant l'esquema analític exposat a les darreres pàgines de la primera part d'aquest treball, a la taula 11 es presenta, de manera sintètica, les grans diferències entre ambdós tipus de polítiques:

**Taula 11. Dos grans models de polítiques d'inclusió socio-espacial a Barcelona en l'etapa democràtica (elaboració pròpia)**

	Polítiques impulsades per l'Ajuntament de Barcelona	Polítiques d'iniciativa veïnal i d'acomodació institucional en governs no locals
<b>Context socio-espacial dels territoris en els que s'intervé</b>	<p>Barris que poden, o no, patir processos intensos d'exclusió socio-espacial</p> <p>Barris amb valors de centralitat en el sistema urbà potencialment elevats</p>	<p>Barris que pateixen processos intensos d'exclusió socio-espacial</p> <p>Barris amb valors de centralitat en el sistema urbà més aviat residuals</p>
<b>Accés a l'agenda</b>	Fonamentalment, per les disfuncionalitats que plantegen al sistema urbà, atesos els col·lectius socials que hi resideixen i els usos urbans tradicionals	Fonamentalment, per la pressió veïnal, que en tot cas fa emergir un debat normatiu sobre les dinàmiques d'exclusió socio-espacial que experimenten els seus territoris
<b>Definició del problema, objectius i continguts de les polítiques</b>	<p>La transformació urbanística com a catalitzadora del canvi</p> <p>Les polítiques socials en un pla secundari o de complementarietat</p> <p>Objectiu: reconfigurar els usos urbans i la composició social del territori (gentrificació i terciarització)</p>	<p>Projectes amb ambició d'integralitat</p> <p>Les polítiques socials en un pla central</p> <p>Objectiu: promoure la inclusió social dels col·lectius residents en el barri</p>
<b>El paper del govern local</b>	<p>Anticipatiu i de lideratge: impuls, lideratge i control <i>top-down</i> del procés</p> <p>Compromís alt</p>	<p>Reactiu i de suport</p> <p>Compromís baix</p>
<b>El paper dels governs no locals</b>	<p>Implicació activa en el disseny i la implementació</p> <p>Participació d'òrgans centrals de govern</p>	<p>Implicació activa en el disseny i la implementació</p> <p>Participació d'òrgans més perifèrics</p>
<b>Innovacions organitzatives</b>	Èmfasi en l'agencialització	Èmfasi en la descentralització i la transversalitat
<b>Cooperació públic - privada</b>	Intensa	Feble
<b>Participació ciutadana</b>	Restrictiva	Intensa i plural



## II. POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA AL RAVAL

Quines problemàtiques específiques pateix el barri del Raval? Quin tipus de polítiques públiques s'han desplegat per tal d'abordar aquestes problemàtiques. Començaré aquest capítol realitzant un breu repàs de l'evolució històrica del barri fins el 1979, any en que se celebren les primeres eleccions democràtiques municipals a la ciutat després del franquisme. Tot seguit, analitzaré el tipus de problemàtiques que experimenta el Raval en els anys 80s, en el context de les quals s'impulsen les noves polítiques de regeneració. Per últim, s'aprofundirà en l'anàlisi d'aquestes polítiques, des d'una doble perspectiva: els continguts que aquestes han acabat prenent i la manera d'operacionalitzar-se.

### 1. Breu repàs de l'evolució històrica del barri fins al 1979

El Raval és un barri cèntric de Barcelona, la urbanització del qual es remunta a la segona dècada del segle XIX, en un context d'acceleració del procés industrialitzador de la ciutat. Fins el segle XIV, el territori que abasta aquest barri va estar ocupat només per alguns cultius que proveïen d'aliments el conjunt de la ciutat. Durant els segles següents, i fins a la desamortització de Mendizábal el 1837, s'hi van instal·lar, a més a més, un seguit de convents. L'impuls urbanitzador del Raval, per tant, no es produeix fins el segle XIX, i en aquest sentit es distingeix de la resta de barris que formen part també del nucli històric de la ciutat, del nucli de barris inserits dins de les antigues muralles de la ciutat. Els horts del Raval i una gran part dels convents desamortitzats es van convertir en fàbriques i en habitatges de residència obrera durant aquest període, acollint una part significativa de les corrents immigratòries camp-ciutat que es van produir a Barcelona en el marc de la Revolució Industrial.

Tal com ens explica Joan Fuster (2002), l'expansió urbanística de Barcelona en el context de la Revolució Industrial es veu fortament condicionada per la prohibició explícita, vigent des de 1714 i no superada fins el 1854, de créixer més enllà de les seves fronteres medievals. Arturo Soria (citat a Fuster, 2002), es refereix a aquesta particularitat del procés industrialitzador de Barcelona com una '*revolució industrial en estat de setge*' i els historiadors coincideixen en remarcar l'impacte d'aquestes limitacions sobre l'expansió territorial de la ciutat en la configuració socioespacial del seu nucli històric. D'una banda, el procés industrialitzador comporta una

reconfiguració de la composició social de la ciutat, que progressivament es va 'obreritzant', a l'hora que la seva població creix i augmenta espectacularment la densitat demogràfica de la ciutat. D'altra banda, les condicions de vida en el centre històric es van deteriorant, emergint greus problemes de salubritat, pobresa i conflictivitat política i social. Però en aquest sentit, les problemàtiques socials i urbanístiques del centre històric de Barcelona són similars a les que pateixen els nuclis urbans de la majoria de ciutats europees en el marc de la Revolució Industrial. El que intensifica aquests problemes és la incapacitat de la ciutat de créixer més enllà de les seves muralles.

Precisament perquè fins el segle XIX el barri del Raval és aquell que disposa de més sòl sense urbanitzar, també és el barri que acusa amb més intensitat les conseqüències d'aquest procés. D'una banda, en el barri s'hi instal·len bona part de les fàbriques que emergeixen en aquest període. D'altra banda, els nous treballadors de la indústria manufacturera tendeixen a instal·lar-se en aquest barri per la proximitat amb les fàbriques. Fàbriques i habitatge coexisteixen en un mateix territori, sovint en els mateixos edificis, la qual cosa provoca una progressiva degradació de les condicions ambientals. Obrers i burgesia mal-conviuen en el mateix barri, la qual cosa provoca una creixent conflictivitat política i social. I el barri del Raval pateix més que no pas cap altre els problemes derivats de la sobre-densificació demogràfica. Al 1856, Barcelona arriba als 164.000 habitants, dels quals 67.000 resideixen en el Raval. Tres anys més tard, el 41% de la població barcelonina es concentra en el Raval i aviat es converteix no només en el barri amb major densitat demogràfica de la ciutat, sinó també de tot Europa.

El 1854 són enderrocades les muralles i s'enceta un procés d'expansió urbanística de la ciutat. Procés que vindrà guiat pel projecte urbanístic de l'enginyer Ildefons Cerdà. Dos eren els grans reptes als quals havia de respondre aquest projecte: l'eixamplament de la ciutat més enllà de les seves muralles i la reforma urbanística del centre històric. El projecte de Cerdà prescindí completament d'aquest segon problema (Fuster, 2002), i centrà la seva atenció en la urbanització del que llavors era la perifèria de la ciutat i avui és conegut com el districte de l'Eixample. Pel que fa a la reforma de la Ciutat Vella, el projecte de Cerdà es limità a dibuixar l'esventrament del centre històric amb dues grans vies, una en sentit mar-muntanya i una altra en sentit Besòs-Llobregat. Els gravíssims problemes urbanístics i socials del centre històric, per tant, no van trobar més resposta en el projecte de Cerdà que l'obertura de nous grans vials, amb l'objectiu, més que no pas de regenerar el nucli històric, de generalitzar la trama urbana de l'Eixample, i incorporar així el teixit històric a l'escala general de la ciutat.

Però l'obertura de nous vials a Ciutat Vella, prevista en el projecte de Cerdà, trigà a executar-se aproximadament tres dècades, com a conseqüència de la inexistència d'instruments legals que permetessin la intervenció i del caràcter abstracte del projecte previst. Ambdós problemes van ser superats amb el Pla Baixeras, aprovat al 1889. D'una banda, aquest pla s'acollia a la nova Llei d'expropiacions de 1877, proposada pel mateix Baixeras. D'altra banda, el pla se centrava en l'obertura d'un dels vials previstos pel projecte de Cerdà, l'obertura de la Via Laietana, el projecte de la qual va ser concretat i alterat parcialment (Fuster, 2002). Finalment, amb molt de retard respecte de les previsions d'execució del Pla Baixeras, les obres d'obertura de la Via Laietana començaren el 1907.

Aquest gran projecte urbanístic no només no va assolir els efectes regeneradors esperats per als barris del seu entorn més immediat (Gòtic i Casc Antic), sinó que, en la seva pròpia concepció, res o molt poc tenia a veure amb la regeneració del Raval. Durant el darrer terç del segle XIX i bona part del segle XX, el Raval continua sent un barri amb una composició social eminentment obrera. Es manté en el barri un important contingent de petites fàbriques situades a les plantes baixes dels habitatges, als patis interiors i als edificis fabrils, que s'havien anat dividint internament per acollir noves activitats industrials. De fet, malgrat l'eixamplament de la ciutat, el procés de degradació del barri del Raval es manté i s'intensifica al llarg del segle XX.

Situats en el segle XX, i marcant com a horitzó temporal el 1979, intentaré reconstruir les pautes històriques bàsiques de les problemàtiques socio-espacials del barri d'acord amb dues dimensions d'anàlisi: d'una banda, l'evolució de les problemàtiques socio-espacials del barri; i de l'altra, l'evolució de les polítiques urbanes que impacten sobre el territori. Per a cadascuna d'aquestes dimensions analítiques, entenc que podem distingir entre tres grans períodes històrics: des de primers de segle fins a l'esclat de la Guerra Civil espanyola; els anys de la post-guerra fins els 50s; i des dels anys 50s fins a l'adveniment de la democràcia.

*a) Des de primers de segle fins a l'esclat de la Guerra Civil*

L'eixamplament de la ciutat de Barcelona en el darrer terç del segle XIX marca un punt d'inflexió pel que fa a la composició social dels barris de la Ciutat Vella, i per tant també del Raval. D'una banda, la burgesia i els sectors socials més benestants es desplacen cap als barris de nova construcció, fugint de les problemàtiques socials i polítiques que pateix el cas històric des de

començaments de la Revolució Industrial. D'altra banda, aquests barris continuen expandint-se demogràficament, acomplint la funció d'acollida dels moviments migratoris cap a la ciutat de població que busca oportunitats de feina en un sector industrial en progressiva expansió. Des de l'enderrocament de les muralles i fins l'esclat de la Guerra Civil, Barcelona va anar creixent demogràficament de manera sostinguda i bona part de la població nouvinguda, predominantment obrera, va ser acollida pels barris de la Ciutat Vella i, molt especialment, pel barri del Raval.

Una primera corrent immigratòria important es produeix ja a l'entorn de l'Exposició Universal de 1888, amb població procedent de les comarques interiors catalanes. La segona corrent migratòria es produeix al voltant de l'Exposició de 1929 i la construcció del nou metro, amb població majoritàriament procedent en aquest cas de treballadors del camp de València i d'Aragó. La densificació demogràfica del barri arriba a nivells molt elevats i com a conseqüència de la impossibilitat del parc d'habitatges existent d'absorbir aquests corrents migratoris, comencen a dividir-se els habitatges i construir-se de nous sobre els terrats dels edificis (Artigues et al, 1980).

El barri del Raval, per tant, es consolida com un barri obrer, amb greus problemes de sobre-densificació demogràfica i infra-habitatge. La població resident acusa els problemes típics de la classe treballadora en aquest estadi del capitalisme industrial: precarietat laboral, infra-salarització, pobresa, enfermetats... Paral·lelament, la tortuositat dels seus carrers i la proximitat amb el moll afavoreixen, especialment a la zona sud del barri, el desenvolupament d'activitats econòmiques submergides, com les relacionades amb el crim, el tràfic de drogues i la prostitució, juntament amb activitats nocturnes lligades als bars, els cabarets i els locals de ball (Artigues et al, 1980; Villar, 1996).

És a dir, el barri del Raval va assumint en aquest període històric una doble funcionalitat urbana: d'una banda, es consolida com a espai de residència obrera i de desenvolupament d'activitats industrials; d'altra banda, el Raval es va convertint en l'espai urbà per excel·lència d'activitats marginals. Tal com assenyalen Artigues et al (1980: 51), *"aquest ambient de marginació atrau l'atenció d'intel·lectuals i artistes, els quals afavoririen amb la seva pròpia obra la projecció del que a partir d'ara s'anomenarà 'el Xino' "*.

Però en aquest període històric, el barri del Raval no és només un espai de decadència i de marginació. És, també, el gran nucli de desenvolupament de moviments socials obreristes a la

ciutat de Barcelona. Ja a mitjans del segle XIX, es comencen a produir en el barri els primers intents d'associacionisme obrer, com la Societat de Protecció Mútua de Teixidors de Barcelona, fundada el 1840. A la segona meitat del segle XIX, el barri fou el nucli d'importants moviments *luddistes* com les dels anys 1853 i 1854, vagues generals i revoltes socials cruentes, com la de 1856, que se saldà amb 460 morts. Al 1870 se celebrà en el barri el Primer Congrés Obrer Espanyol. El 1888 se celebrà el congrés que derivà en la constitució de la Unió General de Treballadors. I el barri fou també l'espai de producció de diaris emblemàtics de la lluita obrera durant aquells anys a Barcelona, com "La Asociación", "Acràcia" i "La Unión Obrera". També la "Setmana Tràgica" (1909), tingué un fort impacte a la Ciutat Vella, i en el Raval es construïren nombrosos barricades i es cremaren diversos convents (Artigues et al, 1980; McNeill, 1999; Martínez, 2000).

Des del punt de vista de la configuració de les problemàtiques sòcio-espacials del barri en aquest període històric, per tant, podem destacar els següents elements:

- ✓ d'una banda, la obrerització del barri va lligada a unes condicions socials dels seus residents molt precàries;
- ✓ el barri se sobre-densifica demogràficament;
- ✓ tot plegat acaba traduint-se en una progressiva degradació de les condicions físiques del barri;
- ✓ a l'estretor dels carrers i la manca d'espais públics, que resulten de les condicions en que es va urbanitzar el Raval, s'hi afegeix el problema de l'infra-habitatge;
- ✓ el barri es converteix, també, en nucli de desenvolupament d'activitats marginals;
- ✓ totes aquestes problemàtiques coincideixen amb l'esclat de cruentos episodis de conflicte polític d'arrel classista
- ✓ conflictes que, malgrat tot, reflecteixen la consolidació d'una sòlida consciència de classe entre els seus residents i una elevada capacitat d'organització col·lectiva i de mobilització.

Des del punt de vista de les polítiques urbanes que incideixen sobre la configuració d'aquestes problemàtiques del Raval, cal destacar, en primer lloc, les característiques dels successius règims polítics imperants des de la urbanització del barri fins a la Guerra Civil. Així, doncs, entre l'enderrocament de les muralles i el 1901, predomina en la política local de Barcelona la pràctica del caciquisme municipal, sancionada pel règim de la Restauració. Entre 1901 i 1923, té lloc un procés de progressiva democratització de l'esfera política local, amb canvis bruscos en la

correlació de forces polítiques locals: governs de dreta caciquista (1901 – 04), majoria de regidors republicans d'esquerres (1904 – 09), triomf del lerrouxisme i consistori dominat pel Partit Radical (1909 – 15), i finalment, l'hegemonia de la Lliga (1915 – 23). El 1923 marca l'emergència d'un nou període d'autoritarisme entre el 1923 i el 1931, que només es interromput pel breu parèntesi democràtic que representa la instauració de la Segona República, entre 1931 i 1936. La configuració de les relacions polítiques a la ciutat durant el primer terç del segle XX es pot caracteritzar, en termes generals, a partir dels següents elements: el predomini dels interessos de les oligarquies locals en la formulació de les polítiques urbanes; les dificultats de consolidació de les institucions i de les pràctiques polítiques democràtiques; l'elevada conflictivitat política i social d'arrel classista, la resolució de la qual no acaba de produir-se en el marc dels règims polítics democràtics; i, finalment, les fortes limitacions que els successius règims imposen sobre l'autonomia política local.

Les condicions socio-polítiques del període històric que estem analitzant emmarquen polítiques urbanes que, pel que fa a la seva incidència a la Ciutat Vella, i en el Raval, més particularment, es caracteritzen per tendències ambivalents: d'una banda, el Raval tendeix a ocupar una posició perifèrica en l'agenda pública i les problemàtiques específiques del barri no susciten intervencions polítiques orientades a la seva regeneració (Cabrera, 1998); d'altra banda, la manifesta contradicció entre els valors de centralitat del barri i la seva progressiva guethització és percebuda amb relativa preocupació per les oligarquies locals, que elaboren un seguit de plans de reforma urbanística del conjunt del centre històric orientats a la seva revalorització (Artigues et al, 1980; Gomà i Rosetti, 1998). Entre ells, el ja esmentat projecte de Cerdà, que preveia el creuament del Raval per dues grans vies i que, alhora, va inspirar un seguit de Plans de Reforma Interior proposats en el primer terç del segle XX: el de Jausseley (1905), el de Martorell (1915), o el de Darder (1916).

Tal com sostenen Artigues et al (1980: 55), tots aquests plans comparteixen, fonamentalment, dues característiques: la primera, el fet d'inspirar-se en concepcions urbanístiques higienitzadores, descansant, bàsicament, en la proposta d'obertura de grans vies com a instrument de revalorització d'àrees urbanes degradades; la segona, el seu '*fracàs total*', ja que cap d'aquests plans arribà a executar-se. Gomà i Rosetti (1998: 96), identifiquen com a factors explicatius de la no execució d'aquests plans els següents elements: primer, el fet que els agents privats dipositessin la seva prioritat en l'extracció de rendes absolutes per la via del creixement de la ciutat, més que no pas de la reforma del seu casc històric; segon, les dificultats tècniques,

financeres i competencials de l'Ajuntament per executar-los; i tercer, els costos polítics derivats de l'oposició dels residents a la seva execució. L'única proposta rellevant de reforma urbanística del casc històric de la ciutat que va ser executada, per tant, va ser l'obertura de la Via Laietana i, com hem vist, aquesta no va tenir cap efecte sobre el Raval, que va continuar experimentant un procés de progressiva degradació<sup>45</sup>.

*b) Des de la postguerra fins els anys 50s*

La fi de la Guerra Civil marca un altre punt d'inflexió en l'evolució de les problemàtiques socio-espacials del barri i de la política urbana que incideix sobre aquestes problemàtiques. D'una banda, la fi de la Guerra Civil se salda amb la instauració del règim totalitari franquista, amb una clara projecció sobre la configuració del poder polític local de Barcelona. D'altra banda, la ciutat no és aliena a la greu depressió econòmica que experimenta el país en els anys immediatament posteriors a la guerra. Ambdós fenòmens impacten fortament sobre el barri del Raval.

El nou consistori de Barcelona es componia d'un alcalde i de regidors directament designats pel Ministeri de Governació espanyol, ja sigui per la seva vinculació ideològica amb el franquisme, ja sigui per la seva preeminència en la burgesia local. Les noves elits polítiques locals, per tant, estan íntimament lligades al nou règim i representen el predomini dels interessos classistes de la burgesia en les noves institucions de poder local. No obstant això, com a mínim fins els anys 60s, la capacitat d'actuació del nou Ajuntament va ser mínima, ateses les greus restriccions financeres i competencials que patia, i es va limitar al manteniment d'alguns serveis essencials i a la posada en marxa d'una precària xarxa de transports.

La instauració del règim totalitari espanyol, però, va tenir greus conseqüències sobre el barri del Raval, que ben aviat va esdevenir un dels principals focus de la repressió política a la ciutat. Els moviments obrers, tant actius al barri des dels seus orígens, van ser radicalment aniquilats. Moltes de les persones que hi estaven vinculades van ser empresonades i executades (Balfour, 1989; McNeill, 1999). Mentrestant, el decret de prohibició de la prostitució de 1956 va obligar a

---

<sup>45</sup> Una excepció significativa a aquest tipus de plantejaments d'intervenció en el centre històric és el "Pla de Sanejament del Casc Antic" de 1934, conegut com a Pla Macià, elaborat pels urbanistes de G.A.T.C.P.A.C en l'etapa republicana. El Pla mostrava una nova preocupació per garantir el dret de permanència dels veïns en el seu barri, a l'hora que proposava la reforma i la conservació del centre històric a partir d'intervencions puntuals d'esponjament. L'esclat de la Guerra Civil va impedir la materialització d'aquest pla, però bona part dels plantejaments en que es basà el Pla Macià seran recuperats en els Plans Especials de Reforma Interior formulats pel nou Ajuntament democràtic en la primera meitat dels 80s.

tancar les anomenades 'cases de tolerància', marginalitzant encara més aquesta pràctica i afavorint el desenvolupament al seu entorn de noves pràctiques delictives que accentuaren l'aspecte marginal del barri (Artigues et al, 1980; Villar, 1996).

Després de la Guerra Civil, es reactiven els corrents immigratoris cap a la ciutat i, una altra vegada, tenen un fort impacte sobre el Raval. Els nou-vinguts procedeixen aquesta vegada de la meitat sud d'Espanya, majoritàriament. Però les seves condicions d'arribada al barri seran sensiblement diferents a les anteriors corrents immigratòries. El barri del Raval es veu incapacitat de satisfer les noves demandes d'allotjament i arriba a una situació de saturació demogràfica. El 1950, tant el conjunt de Ciutat Vella com els quatre barris que el conformen, entre ells el Raval, arriben al seu màxim de població. En el conjunt del districte, la densitat demogràfica arriba als 55.000 habitants per Km<sup>2</sup> i aquesta situació esdevé encara més dramàtica pel Raval (Ajuntament de Barcelona, 1998). Ara bé, la població que arriba al barri entre els anys 40s i 50s acostuma a procurar un allotjament provisional, fins que reuneixi l'estalvi necessari per traslladar-se a l'habitatge dels nous barris obrers que s'estan construint a la perifèria de la ciutat. Com a conseqüència d'això, les pensions i els rellogats es converteixen en un dels negocis més lucratius al Raval durant aquests anys (Artigues et al, 1980).

En resum, les principals problemàtiques socio-espacials del barri del Raval en els anys de la postguerra, es mantenen i fins i tot s'agreugen respecte les del primer terç de segle: misèria econòmica, enfermetats, condicions ambientals pèssimes, sobre-densificació demogràfica, marginalitat. Simultàniament, la dura repressió política del règim franquista comporta la pràctica desarticulació del moviment polític i socials que havien fet del Raval un dels principals nuclis d'activisme obrer des dels seus orígens i fins la Guerra Civil. La inexistència de polítiques urbanes de renovació, com a conseqüència del raquitisme financer i de les limitacions competencials del nou Ajuntament, acaben d'assentar les bases perquè el procés de degradació socio-espacial del barri s'intensifiqui en aquest període històric<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Efectivament, les restriccions financeres i competencials de l'Ajuntament l'impedeixen qualsevol plantejament de política de renovació urbana. Això no obstant, es formula, al 1943, el Pla de Reforma Interior del Centre Històric, de Josep Vilaseca, que després inspirarà les propostes de planejament urbanístic que inclou el Pla Comarcal de 1953.

c) *Des dels anys 50s fins el 1977*

Els anys 50s tomen a marcar un nou punt d'inflexió en l'evolució de les problemàtiques socio-espacials del Raval i les polítiques urbanes que hi incideixen. Durant aquests anys, Espanya experimenta una forta reactivació del procés d'expansió industrial. Progressivament, el país s'insereix en les dinàmiques de creixement que caracteritzen el règim d'acumulació fordista en el món occidental. Amb algunes peculiaritats, però. Bàsicament, la marginació de la classe treballadora de les estructures de poder polític, el predomini polític dels grans interessos empresarials i el caràcter totalitari del règim franquista allunyen a Espanya del model de benestar que s'està implantant a la majoria de països de l'Europa Occidental.

A Barcelona, l'accés a l'alcaldia de Josep Maria de Porcioles el 1957 desencadena tres línies bàsiques de canvi en la política urbana (Gomà i Rosetti, 1998: 98): en primer lloc, l'establiment d'un nou marc competencial i financer, cristal·litzat en la Carta Municipal de 1960, a partir del qual l'Ajuntament surt de la situació de residualitat política que havia patit des de 1939; en segon lloc, la renovació de les elits polítiques locals, amb antics simpatitzants de la Lliga, membres de l'Opus i alguns alts funcionaris del Sindicato Vertical; finalment, l'assumpció efectiva del poder institucional local per part d'un *'equip de govern fàctic, format per l'alcalde i un grup de tècnics de confiança, els delegats de serveis, els quals van jugar un rol clau en l'acció pública local del porciolisme'*. Les formes de governar a la ciutat, però, mantenen algunes línies importants de continuïtat respecte els anys de la post-guerra: d'una banda, el govern local, malgrat l'ampliació de les seves competències i recursos financers, segueix subordinat políticament a un estat de caràcter marcadament centralista; d'altra banda, l'agenda política local exclou les funcions municipals de benestar que els governs locals de països democràtics, especialment al nord d'Europa, estan assumint; finalment, el predomini de les polítiques urbanístiques en l'agenda local és, en bona mesura, el reflex de la posició predominant dels interessos immobiliaris en l'estructura de poder local.

La ciutat s'insereix, en el marc d'aquestes particularitats polítiques en relació als països democràtics de l'Europa Occidental, en el model de desenvolupament urbà fordista, conegut a Barcelona com a *'desarrollismo'* o *'porciolismo'*. Les pautes que marquen aquest període de desenvolupament de la ciutat són les següents: una forta expansió demogràfica lligada a corrents immigratoris massius, procedents de diversos llocs de la geografia espanyola, concentrats en la dècada dels 60s però amb taxes decreixents a partir de 1965; un model

urbanístic clarament metropolitzador, és a dir, expansiu sobre la perifèria de la ciutat; una forta expansió del parc d'habitatges i, correlativament, un augment significatiu de la proporció de població ocupada en el sector de la construcció (el 14% de la població activa de la ciutat al 1964 i el 15% el 1970); i, finalment, un clar predomini del sector manufacturer en les bases econòmiques de la ciutat, que arriba a representar el 58% de la població activa de la ciutat (Gomà i Rosseti, 1998). És precisament l'expansió d'un sector industrial de caràcter fordista el que estimula el creixement econòmic i la conseqüent expansió demogràfica de la ciutat en aquest període.

En aquest context, la política urbanística de l'Ajuntament, amb la complicitat dels grans interessos immobiliaris barcelonins, se centra en la construcció de noves àrees residencials que acolliran en precàries condicions els nouvinguts i que satisfaran les aspiracions especulatives dels agents immobiliaris (McNeill, 1999). Més concretament, els instruments bàsics sobre els quals descansa aquesta política són els següents: polítiques de sòl orientades a la requalificació d'usos i a l'habilitació per a la nova construcció; polítiques d'habitatge, amb predomini de la promoció privada i estandaritzada d'habitatges de baixa qualitat i promoció pública d'habitatge, fonamentalment, per real·lotjar la població marginal que havia saturat el centre urbà; finalment, polítiques de reducció dels espais reservats per a equipaments públics.

Ciutat Vella entra en un procés de crisi intensa en aquest període. L'aprovació el 1953 del Pla Comarcal de Barcelona, recupera pel centre històric els plantejaments higienicistes de plans com els de Darder (1916) o de Vilaseca (1943). El 1956 i el 1959 s'aproven dos plans parcials que recullen aquest tipus de plantejaments i els concreten en la proposta de reforma del casc històric. L'opció d'esventrament viari torna a prendre força. Al Raval, es preveu l'obertura de l'avinguda Garcia Morato (avui coneguda com a Avinguda Drassanes) com a opció per la renovació del barri.

Les previsions d'obertura de l'avinguda Garcia Moratos tenen un fort impacte al barri. D'una banda, cal destacar que l'obra no fou mai culminada i que *'en trenta anys, amb prou feines s'obriren tres-cents metres de carrer'* (Fuster, 2002: 32). Factors similars als que havien impedit al llarg del segle implementar els successius Plans de Reforma Interior tornaven a bloquejar la plena execució de l'obra. No obstant això, la mera previsió d'obertura de l'avinguda Garcia Moratos va tenir forts impactes sobre el barri. En primer lloc, perquè l'inici de les obres suscità algunes expropiacions forçoses al barri i derivà en l'expulsió directa d'alguns dels residents

afectats. En segon lloc, perquè les previsions d'afectació dels edificis que 'creuaven' el traçat de la via planejada van provocar una forta caiguda dels valors de canvi d'un gran nombre de propietats i van generar grans inseguretats entre els col·lectius residents. A les previsions d'afectació d'un gran nombre d'edificis, s'hi van sumar els efectes d'una normativa d'arrendaments de 1964 que congelava els lloguers, que representaven, a Ciutat Vella, més d'un 80% del total de contractes vigents a l'època. Afectacions previstes i congelació de lloguers, per tant, van portar els propietaris dels edificis cap a estratègies de desinversió i de no realització d'obres de manteniment o millora, provocant una situació de progressiva ruïna del parc d'habitatges.

Aquesta situació no només no va ser compensada amb cap tipus de política pública de promoció i rehabilitació d'habitatges, sinó que es va veure agreujada per la política municipal de no inversió en infraestructures i en equipaments de barri. L'empitjorament extrem de les condicions d'habitabilitat en el conjunt de Ciutat Vella, inclòs el Raval, va ser el principal factor causal de les expulsions indirectes que, juntament amb les expulsions directes, van provocar un procés gradual de despoblació del casc històric.

En realitat, però, aquest procés de despoblació no va afectar per igual a tots els sectors de la població de Ciutat Vella, sinó que va recaure, molt especialment, en els sectors més joves, dinàmics i de rendes mitjanes i altes. És més, el procés de despoblació del casc històric de la ciutat va anar acompanyat d'un procés de re-població per part de nous immigrants de recursos molt baixos i amb greus dificultats d'inserció laboral, atrets per l'expansió d'oferta d'allotjament marginal i les condicions d'ocupació no formalitzada que es van estendre a Ciutat Vella, també en el Raval, durant els anys 60s i 70s (Gomà i Rosetti, 1998; Cabrera, 1998).

En definitiva, la literatura tendeix a coincidir en que la crisi urbana de Ciutat Vella, i del Raval, en aquest període històric es pot caracteritzar a partir dels següents elements:

- ✓ La ruïna del parc d'habitatges, la descapitalització d'equipaments i d'infraestructures i la no generació de nous equipaments que permetin superar els dèficits acumulats
- ✓ La despoblació del centre, que comporta la descapitalització del barri d'aquells sectors de població més joves, actius i de rendes més altes
- ✓ La repoblació per part de sectors de població marginals, amb rendes molt baixes i greus problemes d'inserció laboral

- ✓ I finalment, la reducció de l'activitat econòmica endògena, que troba cada cop més dificultats de desenvolupar-se en un territori que avança cap a una degradació socio-espacial extrema.

Tots aquests elements es troben íntimament relacionats amb un model de política pública que margina el casc històric, i també el Raval, de les dinàmiques de creixement que s'estan produint en el conjunt de la ciutat.

No obstant això, el casc històric no és aliè als moviments veïnals que emergeixen durant aquests anys a la ciutat en oposició a la política urbanística de l'Ajuntament franquista. L'aprovació del Pla Comarcal de 1953 i, particularment, la seva concreció en els successius plans de reforma interior que es dissenyaren durant aquesta època van motivar una creixent mobilització veïnal en oposició a les concepcions urbanístiques a les quals responien aquests plans. El rebuig a propostes de planejament que, d'executar-se, haguessin provocat massives expulsions dels residents del casc històric; la reivindicació de polítiques de rehabilitació del parc d'habitatges i de construcció d'habitatge social; o la demanda de noves infraestructures i equipaments per als barris del centre històric van ser alguns dels grans temes que suscitaren aquesta mobilització veïnal. Al Raval, es creà, a mitjans dels 70s, l'Associació d'Afectats de l'Avinguda Garcia Morato, nucli originari de l'actual Associació de Veïns del Raval. D'altra banda, el moviment veïnal del Raval contra la política urbana de l'Ajuntament va trobar ben aviat un encaix dins d'una xarxa d'associacions veïnals que s'organitzaren arreu de Ciutat Vella amb motivacions similars<sup>47</sup>. El mateix tipus de moviments veïnals s'estenien per tot Barcelona, especialment en aquells territoris que més directament patien els problemes de la degradació d'habitatges i la infradotació d'equipaments i d'infraestructures conseqüència del desarrollismo franquista. En les acaballes del franquisme, a més a més, aquest moviment veïnal va anar teixint una xarxa de complicitats amb altres actors de l'oposició anti-franquista: partits polítics democràtics, moviment estudiantil, moviment sindical i moviments eclesiàstics de base. La mobilització veïnal a Barcelona, per tant, va anar prenent un caràcter cada cop més polititzat i, a més a més de les reivindicacions de millora urbanística dels barris, va anar assumint reivindicacions polítiques de més gran abast: llibertats polítiques i nacionals, justícia social, respecte als drets humans.

---

<sup>47</sup> Concretament, el conjunt d'associacions de veïns que sorgeixen durant aquests anys a Ciutat Vella s'articulen en el marc de l'anomenada Asociación de Vecinos Distrito Vº, nom amb el qual és conegut el districte durant els anys del franquisme.

## **2. La configuració de les problemàtiques socio-espacials del Raval en els anys 80s i la nova política de regeneració urbana**

El 1979 se celebren les primeres eleccions democràtiques municipals a Barcelona després de la caiguda del règim franquista. El nou Ajuntament democràtic sorgint d'aquestes eleccions hereta, d'una banda, greus problemàtiques socio-espacials a la ciutat conseqüència, en bona mesura, de les polítiques del *desarrollismo*. D'altra banda, a l'hora de respondre a aquestes problemàtiques, haurà de manejar-se amb dues grans limitacions: primer, l'herència d'una administració local marcada pel raquitisme financer i els dèficits organitzatius; segon, la greu crisi econòmica en que es veu immers tot el país a primers dels anys 80s. Tanmateix, la consolidació del nou règim obre les portes a una resolució democràtica dels conflictes socio-espacials de la ciutat. El nou disseny institucional amplia, relativament, els marges d'autonomia política local, tant pel que fa a la dotació de creixents recursos com pel que fa al grau d'autonomia competencial. El nou Ajuntament democràtic se situa davant del repte de liderar un procés de transformació urbana que contribueixi a compensar les fortes desigualtats socio-espacials que pateix la ciutat i les dinàmiques d'exclusió que pateixen alguns dels seus territoris.

En aquest apartat, em centraré en l'anàlisi de com l'Ajuntament de Barcelona aborda la problemàtica específica del barri del Raval des dels anys 80s fins a l'actualitat. Efectivament, els anys 80s emmarquen l'impuls d'una política territorialitzada de regeneració, que s'articula, simultàniament, amb les polítiques de regeneració urbana al conjunt de Ciutat Vella. El que es pretén en les properes pàgines és analitzar quines són les problemàtiques específiques del barri del Raval en els anys 80s; per què i com el barri del Raval entra dins de l'agenda pública d'actuació de l'Ajuntament de Barcelona; a partir de quin tipus de definició del problema es dissenya la política de regeneració del barri; quins són els continguts substantius d'aquesta política; i quina ha estat la manera d'implementar-la.

### **2.1 La situació del barri en els anys 80s: el Raval com a expressió de processos d'exclusió socio-espacial a la ciutat de Barcelona**

Un breu repàs d'alguns indicadors relatius a la situació del Raval en els anys 80s ens permet caracteritzar aquest barri com a expressió de l'existència de fortes dinàmiques d'exclusió socio-espacial a Barcelona. Dinàmiques que, en part, responen a l'acumulació al llarg de la història de greus dèficits i que tenen a veure no només amb factors estructurals sinó també amb

determinades opcions polítiques que condemnen el barri a una situació de progressiva degradació i de forta crisi.

Si reprenem el marc d'anàlisi del caràcter multi-dimensional de l'exclusió social apuntat en el tercer capítol d'aquesta tesi, podem concloure que el Raval concentra als anys 80s tot un seguit de problemàtiques característiques d'una situació d'exclusió social territorialment encapsulada (taula 12).

**Taula 12. El Raval a mitjans dels 80s. Problemàtiques socio-espacials del barri en relació a Ciutat Vella i a Barcelona (elaboració pròpia a partir de Ajuntament de Barcelona, 1997 i Gómez, 1998)**

	Raval	Ciutat Vella	Barcelona
Índex de capacitat econòmica familiar	56,8	62,70	100
Taxa d'atur	33'6%	30'3%	21'4%
Taxa d'analfabetisme	5'9%	5'2%	2'3%
Taxa de titulats superiors	2'4%	3'1%	6'9%
Densitat demogràfica	383'9 hab./Ha	235,2 hab./Ha	152'3 hab./Ha
Raó de mortalitat comparativa	137	ssdd	100
Mortalitat infantil	18	15'7	9'1

Com hem vist, el Raval ha estat, tradicionalment, un barri de composició social eminentment obrera i, per tant, amb població majoritàriament de rendes mitges i baixes. Aquesta va ser una característica essencial del barri com a mínim fins a finals dels anys 60s. A partir d'aquests anys, però, el barri va anar perdent els seus sectors de població de rendes més altes i els nivells de precarietat econòmica en el barri es van anar accentuant, tant en termes absoluts, com en termes relatius respecte el conjunt de la ciutat. També els nous residents que s'instal·laren en el barri durant aquells anys es caracteritzaven per les seves dificultats d'inserció laboral.

Els **índex de capacitat econòmica familiar** del Raval al 1988 són els més baixos del conjunt de Ciutat Vella i se situen en el 56'8% respecte la renda familiar mitja al conjunt de Barcelona (62'7 Ciutat Vella; 57'96 Barceloneta; 67'39 Casc Antic; 76'39 Gòtic). D'altra banda, en el context de la crisi econòmica de primers dels anys 80s, la població resident en el barri mostra altíssims nivells de vulnerabilitat a processos generals de re-estructuració del mercat laboral que comporten un fort augment de l'atur i de la precarietat en el treball. L'atur colpeja el barri del Raval amb molta

més intensitat que al conjunt de Barcelona: mentre al 1986, al conjunt de la ciutat, se situa en el 21'4% per una taxa d'activitat del 46'7%, al Raval, arriba al 33'6% per una taxa d'activitat significativament més baixa (39'6%). Fins i tot en relació a la resta de barris de Ciutat Vella, els indicadors relatius a la situació laboral de la població del Raval són particularment negatius: l'atur al Raval se situa 3'3 punts per sobre del conjunt de Ciutat Vella i la taxa d'activitat 2'2 punts per sota (Ajuntament de Barcelona, 1997).

Pel que fa a les característiques socio-educatives i socio-sanitàries de la població del Raval, els indicadors són també especialment negatius, reforçant la idea que la població del barri és especialment vulnerable a processos d'exclusió social. Al 1986, la **taxa d'analfabetisme** al barri, entre les persones majors de 16 anys, se situa en el 5'9%, mentre que a Ciutat Vella és del 5'2% i al conjunt de Barcelona del 2'2%. En el mateix any, la **taxa de titulats superiors** al Raval se situa en el 2'4%, per sota de la taxa de Ciutat Vella (3'1%) i molt per sota del conjunt de Barcelona (6'9%) (Ajuntament de Barcelona, 1997; Colmenares, 1998). L'**esperança de vida** en la població del Raval està significativament per sota no només respecte la població del conjunt de Barcelona sinó també, una altra vegada, de la de Ciutat Vella. Les **taxes de mortalitat** del barri, i molt significativament les taxes de mortalitat infantil, estan per sobre de la mitjana de la ciutat. Fets que reflecteixen la precarietat de les condicions de salut dels residents del Raval. En part, la precarietat de les condicions de salut dels seus residents té a veure amb el fet que, ja a mitjans dels 80s, la proporció de gent major de 65 anys en el barri està significativament per sobre de la del conjunt de Barcelona (23'68% i 14'8%, respectivament). D'altra banda, la incidència sobre les taxes de mortalitat de determinades malalties com el càncer, malalties coronaries, accidents vasculars cerebrals o cirrosis és significativament més alta en el Raval que en el conjunt de Barcelona, així com les taxes de mortalitat per drogues. Les sobredosis, l'hepatitis i la SIDA experimenten un fort augment en el conjunt de Barcelona durant els anys 80s i el Raval en serà un dels barris més durament afectats (Ajuntament de Barcelona, 1997; Pasarín et al, 1998).

Les **xarxes familiars** en el barri també s'havien anat deteriorant en els darrers anys. Al conjunt de Barcelona, l'estructura familiar començà a experimentar canvis significatius, amb una reducció de les taxes de natalitat, una disminució significativa de la grandària mitjana de les llars i un augment important de les llars monoparentals i unipersonals (Truñó, 2000). Un indicador que mostra l'impacte particularment important que té aquest procés general de re-estructuració familiar sobre el Raval és que els índexs de solitud de persones majors de 65 anys en el barri es

troben lleugerament per sobre dels de Ciutat Vella i significativament per sobre dels del conjunt de Barcelona. Mentre al 1986, el 31'8% de les persones majors de 65 anys del Raval viuen soles, aquest percentatge no arriba al 20% pel conjunt de la ciutat (Ajuntament de Barcelona, 1997).

Com hem vist, la **degradació de l'habitatge** ha estat una de les problemàtiques més significatives del barri al llarg de la seva història. A l'antiguitat de l'edificació, s'hi sumen els efectes de la desinversió provocats per les afectacions previstes per l'obertura de l'Avinguda García Morato i la congelació dels lloguers des de mitjans dels anys 60s. En termes generals, la qualitat dels habitatges del Raval als anys 80s és molt baixa, els edificis són molt vells i els fenòmens de les particions successives i de la construcció d'habitatges sobre els terrats, que comencen a proliferar ja durant el primer terç del segle XX, han provocat que els habitatges siguin extraordinàriament petits i la seva dotació d'equipaments (aigua, enllumenat, higiene, ascensors...) especialment precària (Cabrera, 1998: 15). D'altra banda, malgrat que el Raval havia anat perdent població des dels anys 60s, la **densitat demogràfica** del barri continuava sent, als anys 80s, especialment elevada si la comparem no només amb la del conjunt de Barcelona sinó també amb Ciutat Vella. Mentre al 1986, la densitat demogràfica del barri se situava a l'ordre de 382,9 habitants per hectàrea, al conjunt de Ciutat Vella aquesta xifra baixava a 235 habitants/ha i a Barcelona, a 171 hab/ha (Ajuntament de Barcelona, 1997). A les precàries condicions de l'habitatge i l'elevada densitat demogràfica característiques del barri, s'hi afegien un **fort dèficit d'equipaments públics**, general a tot Ciutat Vella, especialment de serveis escolars i sanitaris; la **degradació física de les seves infraestructures**; i la **manca d'espais públics**, l'estretor i la tortuositat dels seus carrers (Cabrera, 1998: 15).

Finalment, cal destacar dues altres dimensions que reflecteixen la situació d'exclusió socio-espacial en que es troba el barri en els anys 80s. D'una banda, bona part de l'activitat manufacturera que s'havia desenvolupat històricament en el barri havia anat desapareixent o desplaçant-se cap a d'altres indrets de la ciutat. El mateix estava succeïnt des de feia uns anys amb l'activitat comercial del barri (Abella i Brunet, 1998). D'altra banda, el Raval es manté fortament estigmatitzat dins de la ciutat, en tant que un barri suposadament perillós, misèrrim i decrepít on ningú que pugui evitar-ho hi vol anar a viure. Un espai de la ciutat on suposadament no resulta convenient passejar-s'hi atès el seu grau de perillositat per a les persones i on en cap cas paga la pena invertir-hi per desenvolupar activitats econòmiques més enllà de les activitats marginals (prostitució, tràfic de drogues, delinqüència...) (Villar, 1996; Martínez, 2000).

## 2.2 L'accés del Raval a l'agenda pública del nou Ajuntament democràtic: l'impuls de les polítiques de regeneració del barri

Tal com preveia en el tercer capítol del marc teòric, l'impuls de polítiques de regeneració urbana en el Raval, més enllà de les problemàtiques específiques del barri, es pot relacionar amb tres grans tipus de factors: en primer lloc, l'existència d'una forta pressió veïnal per abordar les problemàtiques específiques que viu el barri; en segon lloc, determinats plantejaments normatius per part del nou Ajuntament democràtic que la situació del barri, i del conjunt del casc històric, és insostenible i que és necessària una intervenció que permeti superar el cercle de degradació al qual està sotmès el centre de la ciutat; en tercer lloc, la consciència, per part de l'Ajuntament i dels agents del mercat, de les disfuncionalitats per al sistema urbà que resulten de la degradació del centre històric.

Entre 1976 i 1979, tal com he apuntat més amunt, es produïren al conjunt de Ciutat Vella fortes mobilitzacions veïnals en oposició al model d'urbanisme excoent que practicà l'Ajuntament franquista i que tant dramàtiques conseqüències va tenir sobre les condicions sòcio-espacials del casc històric. L'aprovació, al 1976, del Pla General Metropolità (PGM), consolidava l'amenaça sobre els barris de Ciutat Vella de l'esventrament a través de grans vials. En el cas del Raval, el PGM incorporava una altra vegada les previsions d'obertura de l'Avinguda García Morato que, segons estava planificat, connectaria en el futur el carrer Muntaner amb la Porta de la Pau. És a dir, el PGM, formulat a les acaballes del franquisme i avui encara vigent, tot i que àmpliament transformat, mantenia per al centre històric les clàssiques opcions d'intervenció urbanística basades en les nocions de l'esventrament i la higienització.

Els moviments veïnals que s'organitzaren en oposició a aquest tipus d'intervencions urbanístiques, com hem vist, van anar teixint un seguit de complicitats amb d'altres actors que reforçaren la seva projecció política i la seva capacitat de mobilització social. Un fet remarcable d'aquest període, clau per entendre l'emergència de les polítiques de regeneració urbana a Ciutat Vella, és l'elaboració per part d'alguns moviments veïnals del casc històric dels anomenats 'plans populars', és a dir "*alternatives per als diferents barris del centre històric on l'habitatge de promoció pública, l'espai local, la dotació de barri, el passeig i la viabilitat interna al servei de la comunitat substituïren els gegants terciaris, les autovies urbanes i els grans equipaments al*

*servei de la ciutat sencera*" (Serra, 2002: 73). Els 'plans populars', reivindicats pel moviment veïnal a finals dels 70s, no només reclamaven mesures urgents orientades a la regeneració d'aquests barris, sinó també un canvi radical en la concepció de les mesures de regeneració que necessitaven: rebutjaven l'obertura de grans vials com a solució als problemes del centre històric i advertien de les greus conseqüències socials que aquest tipus d'intervencions podrien tenir; reclamaven que qualsevol intervenció urbanística en el centre històric preservés el dret a la permanència dels residents en els seus barris; exigien que aquestes intervencions fossin pensades en funció de les millores de la qualitat de vida que poguessin comportar per als mateixos residents; demandaven nous equipaments i espais públics i solucions efectives als problemes de l'habitatge.

Dos barris, concretament, impulsen aquest tipus de propostes de política urbana a Ciutat Vella, el Casc Antic i la Barceloneta. Les iniciatives veïnals en aquest sentit i la seva incidència sobre les noves polítiques de regeneració urbana en els anys 80s, però, no es poden entendre sinó és en el marc del següent context:

- ✓ En primer lloc, el suport que reben aquests moviments veïnals de col·lectius de tècnics i de professionals vinculats a l'urbanisme i d'ideologia progressista, col·lectius que van participar activament en aquests moviments veïnals, els van ajudar a definir posicionaments alternatius a la política urbana del franquisme i van contribuir, definitivament, a la capacitat del moviment veïnal de concretar les seves propostes en els esmentats 'plans populars'.
- ✓ En segon lloc, la crisi del model de desenvolupament urbà dominant en el franquisme, basat en el creixement demogràfic accelerat i en la producció de perifèries massificades i orientat per interessos especulatius, el qual havia demostrat clarament a aquelles alçades el seu caràcter segregador del territori (infra-habitatge, desequipament, aïllament dels barris degradats) i les greus conseqüències socials sobre les condicions materials de vida dels sectors populars.
- ✓ Finalment, i vinculat amb els dos punts anteriors, l'emergència d'una nova correlació de forces socials a la ciutat, on partits polítics democràtics, moviments sindicals, moviments estudiantils, moviments eclesiàstics de base i el mateix moviment veïnal havien anat

enfortint la seva capacitat de mobilització social i la seva projecció política en detriment de les oligarquies locals que havien dominat la ciutat al llarg del període franquista.

En aquest context, el nou Ajuntament democràtic es troba sotmès, tot just prendre possessió, a una forta pressió veïnal perquè s'impulsi un procés de regeneració urbana a Ciutat Vella, però a partir de plantejaments alternatius al caràcter higienitzador que havia caracteritzat la major part dels plans de reforma interior que diferents governs s'havien proposat d'impulsar al llarg del segle XX.

Ara bé, la mobilització veïnal dels anys 70s en contra de la política urbana del franquisme i l'elevada capacitat propositiva que el moviment veïnal va mostrar durant aquests anys no és una característica exclusiva del districte de Ciutat Vella. Més aviat, és un fenomen generalitzat a tota la ciutat i, molt especialment, en aquells barris que més directament van patir les conseqüències de la política urbana franquista – a banda del centre històric, els polígons d'habitatge (d'auto-construcció, de promoció privada i de promoció pública) que van ser construïts a la perifèria de la ciutat entre els anys 50s i 70s. Tenint en compte que en cap d'aquests altres barris multidegradats es van impulsar polítiques de regeneració urbana tant potents com les que es despleguen des dels anys 80s al conjunt de Ciutat Vella, podem suposar que la capacitat d'acció col·lectiva del moviment veïnal no esgota els factors explicatius de l'impuls d'aquest tipus de polítiques en el centre històric. A més a més, tal com succeeix en el conjunt de Barcelona, la capacitat participativa del moviment veïnal de Ciutat Vella comença a afeblir-se ja durant els anys de la primer mandat democràtic (1979 – 1983). Bona part dels líders veïnals que havien protagonitzat l'oposició a la política urbana del franquisme van passar a formar part, com a tècnics o com a polítics, de les noves institucions democràtiques locals. El mateix va succeir amb aquelles persones, professionals vinculats a l'urbanisme, que van donar suport a les mobilitzacions veïnals dels anys 70s. El moviment veïnal, per tant, va anar experimentant en pocs anys un fort procés de descapitalització humana<sup>48</sup>. A més a més, la instauració del nou règim democràtic, amb les expectatives que va generar de millores substantives de les condicions de vida de la població i d'avenços significatius en les relacions polítiques locals, va comportar una certa desactivació dels moviments socials urbans i la pèrdua conseqüent de la

---

<sup>48</sup> L'actual president de l'Associació de Veïns del Raval fa referència a aquest procés de descapitalització del moviment veïnal del barri en els següents termes: "(...) és a l'any 84 que es produeix un abandonament massiu d'aquella Junta tant preparada de l'Associació de Veïns. Ens quedem en quadre, quatre persones que érem molt planeres. Algú diu 'hem de tancar', 'algú més diu 'això és una bestialitat, amb tot el que se'ns ve a sobre!'. S'estava

capacitat de mobilització que havien tingut les associacions de veïns durant els anys 70s (Huertas i Andreu, 1996).

Quins altres factors, per tant, hem de tenir presents? D'una banda, el nou Ajuntament democràtic, governat per una majoria d'esquerres, sembla assumir la insostenibilitat de les condicions de vida en els barris del centre històric, reconèixer els processos d'exclusió socio-espacial als quals estan sotmesos i la necessitat d'impulsar des de les institucions locals un procés de regeneració que permetés trencar amb el cercle de degradació que experimentaven. Però a més a més, assumeix com a pròpia la idea que l'esventrament del centre històric de la ciutat tindria efectes socialment inacceptables sobre la població resident en aquests barris (Bohigas, 1985). Ben aviat, els nous responsables polítics i tècnics de l'Ajuntament de Barcelona van fer seves noves aproximacions a la regeneració urbana dels centres històrics que a la ciutat, tenen els seus antecedents llunyans en el Pla Macià, però que han estat desenvolupades ja, des dels anys 60s, en el marc de les polítiques de regeneració de les *inner cities* britàniques o de l'urbanisme de l'austeritat italià (Bohigas, 1985; Gomà i Rosetti, 1998). Partint de plantejaments normatius alternatius a aquells que havien orientat la política urbana del *desarrollismo*, el nou Ajuntament democràtic assumeix que la regeneració urbana del centre històric ha de basar-se en nous instruments de política urbana: la rehabilitació dels habitatges amb més potencial de recuperació; la generació de nous espais públics a partir de la remodelació estructural dels teixits urbans més degradats; la dotació de nous equipaments públics i de zones verdes.

La coincidència entre els plantejaments normatius des dels quals es formulen els 'plans populars' de Ciutat Vella i els nous plantejaments des dels quals l'Ajuntament es proposa intervenir en el centre històric, faciliten l'impuls d'un procés de negociació entre les associacions de veïns i les institucions locals al voltant de la redacció dels nous Plans Especials de Reforma Interior (PERIs), per a cadascun dels barris de Ciutat Vella (Raval, Casc Antic i Barceloneta), aprovats finalment al 1983 en un marc d'entesa entre el moviment veïnal i l'Ajuntament.

La regeneració urbana de Ciutat Vella, a través de l'execució dels PERIS, es converteix ben aviat en una de les actuacions prioritàries pel nou Ajuntament. Però la centralitat que aquest procés adquireix en l'agenda pública local només es pot explicar parcialment a partir dels tres factors

---

*elaborant el PERI i algú va dir 'de president, el Pep Garcia' (...). Teníem una associació de veïns caòtica (...).*"  
Entrevista a Pep Garcia, president de l'Associació de Veïns del Raval, 25 - 05 - 2004.

d'inserció a l'agenda que fins ara he esmentat – la concentració de greus problemàtiques socio-espacials en el centre històric; la pressió veïnal per a la regeneració; i l'assumpció normativa d'aquest repte per part de l'Ajuntament. Mentre aquests tres factors semblen ajudar-nos a entendre el per què entra a l'agenda pública la regeneració urbana de Ciutat Vella, i també del Raval, la posició de centralitat que aquest procés acaba ocupant en l'agenda s'explica, segurament, per la posició de centralitat que el mateix centre històric ocupa dins del nou sistema urbà que es va configurant des dels anys 80s. Així, doncs, dins d'un context de crisi general a tota Europa del model de desenvolupament urbà fordista, representat a Barcelona pel *desarrollismo*, els centres històrics de la ciutat tendeixen a ser revaloritzats. El declivi del sector manufacturer sotmet a fortes pressions de canvi el model de desenvolupament econòmic de les ciutats, que progressivament aniran assumint el repte d'enfortir les seves activitats terciàries. El turisme, les activitats comercials i la producció de béns culturals, estan esdevenint factors clau de competitivitat econòmica per a la majoria de grans ciutats europees, mentre que els centres històrics i geogràfics de les ciutats esdevenen un espai estratègic de promoció d'aquest tipus d'activitats. Així sembla entendre-ho, també, el nou Ajuntament de Barcelona, el qual es troba immers, a primers dels anys 80s, en un procés de reflexió sobre quin tipus d'estratègies de reactivació econòmica es poden seguir per tal d'enfrontar el context de crisi en que es troba la ciutat (McNeill, 1999).

En definitiva, l'accés i la centralitat a l'agenda de la regeneració urbana del Raval no es pot entendre sinó és en el context de la crisi del model de desenvolupament urbà fordista i la revalorització del conjunt del centre històric com a espai de promoció de noves activitats turístiques, comercials i culturals que, a primers dels anys 80s, l'Ajuntament identifica com a factors clau de promoció econòmica de la ciutat.

Malgrat, però, que la regeneració del Raval entra ben aviat en l'agenda pública del nou Ajuntament democràtic, no és fins a la segona meitat dels anys 80s quan es dona un impuls clar a les polítiques de regeneració del barri. Més aviat, la implementació dels PERI es veu bloquejada en un context on encara predominen els paràmetres del govern local tradicional, tal i com he argumentat més amunt. El govern local, en solitari, no és capaç de desenvolupar polítiques tant ambicioses com les que preveu el PERI.

La consolidació de les polítiques de regeneració a Ciutat Vella dins de l'agenda pública i el seu impuls definitiu, responen a dos factors més que acaben de configurar els factors explicatius del procés de *agenda setting*:

- ✓ Primer, l'any 1983, el primer govern socialista a Espanya, aprova un pla d'habitatge que, entre d'altres aspectes, preveu una subvenció de set punts per sobre del cost financer dels préstecs per a la rehabilitació dels habitatges en aquelles àrees qualificades com a "Àrees de Rehabilitació Integrada" (ARI) (decret 2329/83). Pere Serra (2002: 73), Director Executiu de l'ARI de Ciutat Vella entre 1986 i 1991, remarca en els següents termes la importància que tenia per a Ciutat Vella aquest programa que impulsà en el 83 el govern espanyol:

*"En uns temps en els quals els TAE hipotecaris se situaven entre el 12% i el 15%, una rebaixa de 7 punts suposava reduir a la meitat el cost financer i, per tant, estimular els privats per intervenir en un patrimoni immobiliari – el de Ciutat Vella – cada dia més degradat i deixat de la mà de Déu. L'Alcalde ho tenia molt clar: calia no deixar passar ni una oportunitat. I assolir la qualificació d'ARI suposava per a Ciutat Vella una oportunitat".*

Per tal d'assolir la qualificació com a Àrea de Rehabilitació Integrada i beneficiar-se dels ajuts del govern central per a la regeneració de Ciutat Vella, l'Ajuntament va haver d'elaborar un programa ARI que, de fet, no feia més que integrar en un mateix pla d'actuació els tres PERI que s'estaven redactant des de primers dels 80s (Raval, Casc Antic i Barceloneta), més les operacions urbanístiques previstes en el Pla General d'Ordenació Urbanística (PGOU) per al barri del Gòtic. Però la institució facultada per la qualificació a Catalunya d'àrees urbanes com a ARI era la Generalitat de Catalunya. Per tant, sobre la base del programa d'actuacions per a Ciutat Vella elaborat per l'Ajuntament, el govern local de Barcelona inicià un seguit de negociacions amb el govern català fins que s'assolí el compromís institucional de la Generalitat amb la regeneració del centre històric de la ciutat. Sens dubte, el programa de les Àrees de Rehabilitació Integrada que impulsa el govern espanyol al 1983, juntament amb la corresponsabilització per part de la Generalitat en la regeneració de Ciutat Vella, faciliten la consolidació de les polítiques de regeneració al centre històric dins de l'agenda d'actuació pública local.

- ✓ Segon, el 1986 les associacions de veïns de Ciutat Vella protagonitzen un nou episodi de mobilització veïnal reclamant mesures urgents d'actuació pública en un barri que, entenien, no podia esperar més. Concretament, la campanya anomenada 'Aquí hi ha gana' demostrava una certa re-activació del moviment veïnal del centre històric, assolia una forta projecció en els mitjans de comunicació pública i aguditzava les pressions sobre l'Ajuntament per iniciar el programa de regeneració dels barris de Ciutat Vella.

1986 és també l'any en que es proclama a Barcelona com la ciutat que acollirà els Jocs Olímpics de 1992. L'Ajuntament, per tant, aposta decididament per enfortir la projecció internacional de la ciutat, augmentar la seva capacitat d'atracció d'inversions, captar nous fluxos turístics i atraure, en definitiva, nous usuaris a la ciutat que contribueixin a la seva re-activació econòmica. La campanya 'Aquí hi ha gana' liderada pel moviment veïnal de Ciutat Vella, però, demostrava que el centre històric no estava preparat per assumir les funcions urbanes que aquest nou model de desenvolupament l'hi exigia. S'esperava que Ciutat Vella fos un dels principals nuclis d'atracció turística de la ciutat, atesa la concentració de bona part del patrimoni històric de la ciutat en aquest districte. S'esperava que a Ciutat Vella poguessin desplegar-se noves activitats comercials, de serveis i culturals que ajudessin a re-activar econòmicament la ciutat. Però tal com demostrava l'esmentada campanya del moviment veïnal, la degradació de les condicions de vida en els seus barris entraven en contradicció amb la imatge de modernitat i de prosperitat de la ciutat que l'Ajuntament volia promoure.

L'impuls definitiu a les polítiques de regeneració urbana de Ciutat Vella, incloses les del Raval, es donava al 1986 amb la qualificació del districte com a ARI i la constitució de la seva Comissió Gestora al 1987 que aprovà, finalment, el Pla Quadriennal 1987 - 1991, un pla de xoc d'actuació a Ciutat Vella que preveu un Programa d'Actuacions, un Pla de Gestió i un Pla d'Inversions que permetin fer viable la seva execució. A les eleccions de 1987, l'actual alcalde de Barcelona, Joan Clos, es converteix en el nou regidor de Ciutat Vella i, per tant, en el principal responsable polític de l'impuls de la regeneració urbana del districte. El mateix any, és nomenat Tinent d'Alcalde de l'Ajuntament, la qual cosa reforça la seva capacitat política d'acció i demostra la prioritat que el govern disposa en la regeneració del centre històric.

### 2.3 La dimensió substantiva de les polítiques de regeneració urbana al Raval: definició del problema i continguts

El procés a partir del qual la regeneració del Raval entra a l'agenda pública de Barcelona ens situa en el camí per entendre quins continguts acaben prenent les polítiques de regeneració urbana en el barri. D'una banda, del que s'ha dit fins ara, es pot deduir que un dels grans àmbits substantius en els que s'ha concentrat la regeneració urbana del conjunt de Ciutat Vella, i també del Raval, ha estat la transformació urbanística del territori. La qual cosa no pot portar-nos a obviar que hi ha hagut altres tipus d'intervencions en el barri que, amb major o menor impacte, han incidit sobre la seva transformació. Per tant, una de les preocupacions bàsiques d'aquest apartat serà esbrinar fins a quin punt les polítiques de regeneració urbana del Raval tenen o no, efectivament, un caràcter multi-dimensional i quin pes relatiu tenen els diferents àmbits d'intervenció.

D'altra banda, intentaré ubicar aquestes polítiques dins del dilema al qual s'enfronten les polítiques d'inclusió socio-espacial en el moment de definir els seus objectius, exposat també en el tercer capítol del marc teòric: aquestes polítiques s'orienten cap a la difusió espacial de la població exclosa i/o la barreja de col·lectius socials diversos en el territori? O bé s'encaminen a la millora de les condicions de vida dels seus residents sense pretendre la seva difusió espacial ni convertir en un dels seus principals objectius la barreja social? Tenint en compte els factors que impulsen aquestes polítiques de regeneració urbana al Raval, partiré de la hipòtesi que els continguts d'aquestes polítiques s'han articulats sobre la base de dos objectius en tensió: d'una banda, la centralitat del barri en el sistema urbà pressiona per a la promoció d'una major barreja de col·lectius socials i usos urbans, amb potencials efectes de gentrificació i de terciarització; d'altra banda, determinats plantejaments normatius que assumeix com a propis l'Ajuntament i la mateixa pressió veïnal obliguen a les institucions a contenir, en la mesura del possible, aquest procés gentrificador. El punt d'equilibri entre ambdós objectius es concreta en la pretensió de l'assoliment d'una 'mixticitat' d'usos urbans i de col·lectius socials.

El pla d'acció que es configura com a estratègia de regeneració del conjunt de Ciutat Vella a finals dels 80s (Pla d'Actuació Integral de Ciutat Vella) defineix les següents línies d'actuació (Abella i Brunet, 1998: 33; Brunet, 2002), articulades en quatre grans àmbits: urbanisme i

habitatge; infraestructures; benestar social, equipaments i seguretat ciutadana; i promoció econòmica:

#### **Urbanisme i Habitatge**

- ✓ Alliberar sòl, d'acord amb les previsions dels PERIS, per a nous espais públics al districte, amb l'objectiu d'invertir el procés de degradació de la trama urbana.
- ✓ Generar sòl per a nova edificació, ja sigui per a habitatges de protecció oficial o lliures, amb la finalitat de millorar el parc d'habitatges i oferir possibilitats de revitalització del barri.
- ✓ Dur a terme obres de rehabilitació dels edificis adquirits on es tornarien a ubicar els veïns del districte afectats per la reforma urbanística.
- ✓ Promoure la rehabilitació privada dels edificis i habitatges de Ciutat Vella.

#### **Infraestructures**

- ✓ Dur a terme el major nombre d'obres públiques possibles que persegueixin la millora de les comunicacions per als vianants i vehicles a l'interior del districte i d'aquest amb l'entorn de la ciutat, les condicions de sanejament i il·luminació viària i les xarxes de subministrament de les diverses companyies de serveis.

#### **Benestar social, equipaments, mobilitat i seguretat ciutadana**

- ✓ Incrementar el nombre d'equipaments públics d'ús social disponibles en el districte.
- ✓ Promoure la participació i la solidaritat ciutadana en la lluita per la millora de la qualitat de vida en el districte.

#### **Promoció econòmica**

- ✓ Fomentar la reactivació de l'activitat econòmica de Ciutat Vella mitjançant l'adequació i la modernització de les activitats econòmiques que s'hi desenvolupen, la implantació de noves activitats, segons la centralitat de l'àrea i dels seus valors històricomonumentals i la restauració i la promoció dels valors visitables del districte.
- ✓ Aprofitar el patrimoni cultural en tota la seva dimensió, així com l'activitat turística que es genera al seu entorn.
- ✓ Potenciar i promoció les activitats artesanals pròpies del districte i inèdites a la resta de la ciutat.

Una breu anàlisi de la formulació d'aquests objectius ens situa en el camí per contrastar dues de les hipòtesis bàsiques que es volen defensar en aquest apartat. Primer, la transformació urbanística del barri esdevé un element central de la política de regeneració del districte: cal

fixar-se en el fet que els objectius formulats per a la transformació de l'urbanisme i l'habitatge i les infraestructures del barri són més nombrosos i estan formulats de manera molt més precisa que els objectius que fan referència a polítiques socials; la formulació dels objectius relatius a polítiques socials, per contra, queda diluïda en el marc de dos elements més, equipaments i mobilitat que, de fet, fan referència a la transformació urbanística del barri; l'únic objectiu que fa referència directament a la millora de les condicions socials del barri, en canvi, es formula de manera significativament genèrica i imprecisa. Segon, la combinació entre els objectius formulats per a l'àmbit de l'urbanisme i de la promoció econòmica denoten una forta preocupació per recuperar el districte com una nova àrea de centralitat per a la ciutat.

A partir de la lectura de l'anomenat Pla d'Actuacions Integrals a Ciutat Vella, però, no podem retre comptes de la riquesa i la complexitat d'actuacions que s'han desenvolupat en el conjunt del districte al llarg d'aquests últims anys. D'altra banda, necessitarem aterrar en l'àmbit específic del Raval per entendre quin tipus de polítiques s'han desenvolupat específicament per a la regeneració d'aquest barri.

Per tal d'estructurar l'anàlisi dels continguts d'aquestes polítiques, distingiré entre tres grans àmbits d'intervenció que, considero, són centrals en l'estratègia regeneradora del Raval: les polítiques *urbanístiques*, les polítiques *socials* i les polítiques *culturals*. Les primeres fan referència a aquelles polítiques orientades a la *transformació física* del barri: polítiques d'habitatge, gestió del sòl, infraestructures i equipaments. Les segones inclouen tots aquells programes d'actuació orientats a *satisfer necessitats socials* dels seus residents, més enllà dels aspectes urbanístics: assistència social, educació i salut, entre d'altres. Les últimes fan referència a aquelles polítiques orientades a la *transformació simbòlica* del barri, de la seva imatge envers la resta de la ciutat, i inclouen totes aquelles actuacions relacionades amb la dotació de nous equipaments culturals per a la ciutat i la promoció d'esdeveniments culturals amb projecció sobre la ciutat<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Entenc que existeixen altres àmbits de política pública en el barri. Concretament, les polítiques de seguretat i les polítiques de promoció econòmica. No obstant això, les exclouré de la meua anàlisi per les següents raons: primer, les polítiques de promoció econòmica no han tingut una entitat pròpia en el barri, o si més no, ha estat força residual, de manera que han quedat diluïdes en les polítiques urbanístiques, entenent que la transformació física i simbòlica del barri seria la gran catalitzadora de la seva re-activació econòmica; pel que fa a les polítiques de seguretat, han intentat establir un marc de concertació institucional i ciutadana a través de la Taula de Seguretat del Raval, però en tot cas el seu pes en l'agenda de transformació del barri, entenc, no és tant central com les anteriors.

De l'anàlisi de les principals línies d'actuació en cadascun d'aquests àmbits de política pública, en podem extreure algunes conclusions sobre la definició del problema a partir de la qual s'han formulat les polítiques de regeneració urbana del Raval, els seus objectius i els seus continguts finals.

#### i. Les polítiques urbanístiques: la transformació física del Raval

Com hem vist, la situació urbanística del barri del Raval a primers dels anys 80s és extremadament greu. Entre alguns dels principals problemes del barri pel que fa a la dimensió urbanística hi trobem: la manca d'espai públic (places i zones verdes), la infra-dotació d'equipaments de barri i de ciutat (casals, centres cívics, biblioteques, museus, etc.) i d'infraestructures; la degradació dels edificis i, molt especialment, del parc d'habitatges; habitatges de molt petites dimensions i escassament dotats d'equipaments bàsics (enllumenat, aigua, sanitaris, dutxes...); densitat demogràfica molt elevada; i la manca de salubritat dels carrers.

El PERI del Raval, aprovat a partir de l'acord entre l'Associació de Veïns del Raval i l'Ajuntament de Barcelona, abandona els plantejaments urbanístics a partir dels quals el PGM preveia intervenir en el barri i descansa, fonamentalment, en quatre aspectes de fons:

- ✓ En primer lloc, reajustar, en un 10% de la superfície total, la distribució d'usos del sòl del barri. Així, doncs, es preveu la dotació de nous equipaments públics i d'espai lliure (places i zones verdes), en detriment de l'opció d'esventrament del barri a través de grans vials que preveia el mateix PGM. Simultàniament, en contrast amb el PGM, el PERI del Raval preveu una caiguda radical de les superfícies de sòl, sostre residencial i sostre comercial afectats per les intervencions urbanístiques.
- ✓ En segon lloc, enderrocar una part del parc d'habitatges més degradat del barri amb l'objectiu d'alliberar sòl per a usos col·lectius, proveir nou habitatge públic i reequipar el barri.
- ✓ Tercer, rehabilitar els teixits urbans menys degradats a través del suport públic directe a la iniciativa privada i, en paral·lel, a través de la instal·lació de nous equipaments culturals i de la producció d'espais lliures.

- ✓ Finalment, des del punt de vista de l'estratègia d'actuació en el territori, centrar les primeres intervencions en el nord del barri i els seus eixos perimetrals fins a confluïr en el centre, on es preveia portar a terme una política de gestió de sòl massiva i concentrada per tal de generar una gran plaça central.

En definitiva, els objectius de la política de transformació urbanística del Raval, es poden resumir, ja des dels seus inicis, en els següents: la creació de nous espais públics que permetessin 'esponjar' el teixit urbà; la dotació de nous equipaments públics; la promoció d'habitatge públic i la rehabilitació del parc d'habitatges amb més potencial de recuperació; i la remodelació dels carrers i la renovació de totes les xarxes de serveis que circulen pel seu subsòl. En el PERI, concretament, es preveia la realització d'un centenar d'operacions de transformació urbana de diversa magnitud i que responien a l'assoliment d'aquests objectius<sup>50</sup>.

En el marc d'aquests objectius, algunes de les actuacions més destacades que es realitzen en el barri des de 1988 i fins a l'actualitat són:

- a) en l'àmbit de la **creació de nou espai públic** i la **remodelació urbanística**, les operacions de remodelació de l'Avinguda Drassanes, els carrers Sant Oleguer i Sant Ramón i la creació de noves places com Plaça de Santa Madrona, Plaça Doctor Fleming, Plaça dels Àngels i l'obertura de la Rambla del Raval;
- b) en l'àmbit dels equipaments, la construcció de nous **equipaments de barri** (centres de serveis socials, centres cívics, etc.) i també de nous **equipaments de ciutat**, com per exemple, i a remarcar per sobre de tots, aquells que s'ubiquen en el que havia estat la Casa de la Caritat (MACBA, CCCB, i la Facultat de Geografia i Història de la Universitat de Barcelona, avui en construcció just davant d'aquests equipaments).
- c) En l'àmbit de l'habitatge, la construcció de nous **habitatges de promoció pública**, la majoria dels quals han estat destinats al reallojament en el barri d'aquelles famílies que

---

<sup>50</sup> A la taula 13 es presenten algunes dades sobre les polítiques de regeneració a Ciutat Vella. Una anàlisi detallada del tipus d'operacions urbanístiques realitzades en el districte, dels seus costos i de la distribució de recursos aportats per diferents agents (administracions i agents privats) es pot trobar a Brunet (1996; 2002).

han estat afectades per l'enderrocament dels seus habitatges com a conseqüència de les afectacions previstes en el PERI; la promoció pública de la **rehabilitació d'edificis** i els estímuls públics a la rehabilitació privada.

Les polítiques de transformació urbanística del barri, per tant, s'han orientat a la superació d'alguns dels dèficits estructurals bàsics que el Raval havia anat acumulant al llarg de la seva història. De fet, bona part dels objectius als quals respon aquest projecte de transformació urbanística, projectat en el PERI, semblen coincidir amb les demandes que entre els anys 70s i primers dels 80s el moviment veïnal havia plantejat, i en aquest sentit es pot afirmar que aquestes actuacions no són contradictòries amb l'objectiu de millora de la qualitat de vida dels seus residents. Ara bé, durant el procés d'execució d'aquest projecte de transformació urbanística han anat emergint un seguit d'eixos de conflicte entre els objectius de l'Ajuntament i la seva manera d'intervenir en el territori i els veïns del barri<sup>51</sup>:

**Taula 13. Operacions urbanístiques a Ciutat Vella 1980 – 2002 (Ajuntament de Barcelona, 2002: 258)**

<b>Àmbit d'actuació</b>	<b>Tipus d'operacions</b>	<b>Quantitats</b>
<b>Gestió de sòl</b>	Sòl alliberat	106.757m <sup>2</sup>
	- Sòl destinat a espai públic o vial	64.335m <sup>2</sup>
	- Sòl destinat a nous equipaments	16.332m <sup>2</sup>
	- Sòl destinat a nous habitatges públics	25.371m <sup>2</sup>
	Sostre expropiat	395.700m <sup>2</sup>
	Famílies reinstal·lades	2.470 famílies
	Inversió realitzada	114,3 M euros
<b>Espai Públic</b>	Carrers de nova creació o remodelats	279 carrers
	Places de nova creació o remodelats	67 places
	Parcs urbans	2 parcs
	Inversió realitzada	216 M euros
<b>Equipament</b>	Equipaments creats o ampliat	43
	- Socials	15
	- Educatius	14
	- Esportius	9
	- Culturals	3
	- Sanitaris	2
	Inversió realitzada	535 M euros
<b>Habitatge</b>	Edificis de reinstal·lació d'obra nova	55
	Edificis de reinstal·lació rehabilitats	62
	Habitatges reinstal·lació	2.470
	Inversió realitzada	207,8 M euros

<sup>51</sup> En el proper apartat s'analitzarà quins han estat els mecanismes de gestió d'aquests conflictes.

- ✓ *En primer lloc, conflictes derivats de les afectacions urbanístiques de sostre residencial i comercial al barri.*

Malgrat que les afectacions de sostre residencial i comercial previstes pel PERI estan molt per sota de les previstes pel PGM aprovat al 1976, l'obertura de nous espais públics i la creació de nous equipaments pel barri ha comportat, inevitablement, l'enderrocament de nombrosos edificis on moltes famílies hi desenvolupaven activitats comercials, hi residien com a llogaters o bé hi tenien les seves propietats<sup>52</sup> (taula 14). Aquest fet ha comportat importants tensions socials. D'una banda, l'aprovació del PERI i l'execució i de les operacions urbanístiques previstes s'ha basat en un pacte bàsic entre el moviment veïnal i l'Ajuntament de Barcelona segons el qual es preveia que les famílies afectades per aquest tipus d'operacions serien real·lotjades en el mateix barri. Per tant, l'actuació pública assumeix des d'un principi la reclamació del moviment veïnal de la garantia del dret a permanència en el barri dels veïns afectats. En cas que les famílies ho preferissin, haurien de tenir dret a una indemnització econòmica, tal i com preveu el marc legal. D'altra banda, però, les afectacions urbanístiques al llarg de l'execució del PERI han fet emergir alguns conflictes que es poden resumir en els següents eixos:

- a) La determinació de *quines famílies són considerades beneficiàries del dret de real·lotjament o indemnització*. Pel que fa al real·lotjament, l'Ajuntament pacta amb l'Associació de Veïns del Raval aplicar el criteri que les famílies susceptibles de beneficiar-se d'aquest dret puguin demostrar que porten vivint al barri un mínim de 5 anys, però mentre els representants de l'Associació de Veïns pressionen perquè aquest criteri sigui ineludible, l'administració l'ha volgut aplicar de manera més flexible, tenint en compte la diversitat de casos particulars que es podien donar en el barri. Pel que fa al dret d'indemnització, durant aquests anys s'observa l'extensió d'un fenomen d'ocupació il·legal d'habitatges per part de famílies que, coneixedores que aquests edificis seran afectats per operacions d'enderrocament, aspiren a rebre una compensació per part de l'Ajuntament. En alguns casos on l'administració no ha estat capaç de detectar aquest tipus de fenomen, les famílies no només han estat compensades sinó que un cop han rebut la compensació, han tornat a ocupar nous habitatges en el barri amb el mateix objectiu.

---

<sup>52</sup> Es calcula que, al llarg de tot el procés, 2.000 famílies del barri han estat afectades per les operacions urbanístiques, de les quals 1.400 han estat real·lotjades (entrevistes a Pep Garcia i a Martí Abella).

**Taula 14. Alliberament de sòl, enderrocament de sostre, afectació d'habitatges i construcció de nou habitatge a Ciutat Vella i al Raval. Previsions al 1988 i estat d'execució al 1996 (Ajuntament de Barcelona, 1997)**

	Ciutat Vella	Raval
Total sòl a alliberar	105.760 m2	60.178 m2
Sòl ja adquirit	94.110 m2	58.874 m2
Sostre a enderrocar	390.036 m2	221.376 m2
Sostre enderrocat	276.618 m2	171.423 m2
Habitatges afectats	4.196	2.163
Habitatges a construir	2.600	1.215
Habitatges construïts	1.806	945

b) La fixació de les *quanties de les indemnitzacions*, la determinació de la *qualitat arquitectònica dels nous edificis* de promoció pública i el *preu a pagar pels nous habitatges*. Pel que fa a les quanties de les indemnitzacions, el moviment veïnal denuncia que en molts casos han estat misèrrimes, mentre que l'administració esgrimeix que, atès el volum d'afectacions previstes al conjunt de Ciutat Vella, aquestes quantitats s'han hagut d'ajustar a una important limitació de recursos. Pel que fa a la qualitat arquitectònica dels nous edificis, el moviment veïnal ha denunciat que els nous habitatges eren excessivament més petits que els que tenien anteriorment les famílies afectades, mentre que l'administració reconeix algunes mancances arquitectòniques (com per exemple, la no construcció de balcons i la manca d'adaptació a les característiques arquitectòniques dels edificis de l'entorn), tot i que remarca també les millores de la qualitat de l'habitatge respecte el que tenien les famílies afectades (per exemple, en termes de dotació d'equipaments bàsics). Finalment, la fixació dels preus a pagar pel nou sostre també ha estat motiu d'algunes tensions importants entre ambdues parts.

- ✓ *En segon lloc, conflictes lligats als efectes de la puja de preus de l'habitatge com a conseqüència de la revalorització del sòl.*

Les polítiques de regeneració urbana del Raval han tingut un fort impacte sobre els preus de l'habitatge en el barri. A mesura que la fesomia del barri s'ha anat transformant (nous espais públics, zones verdes, nous equipaments, noves activitats comercials...), també s'ha produït una revalorització del preu de l'habitatge en el barri. D'una banda, l'evolució de preus de l'habitatge en el Raval segueix una tendència alcista d'acord amb el que succeeix en el conjunt de

Barcelona. D'altra banda, el preu mig de l'habitatge en el Raval segueix estant per sota del conjunt de Barcelona. No obstant això, el ritme de la pujada de preus en el Raval és superior al del conjunt de la ciutat (taula 15)<sup>53</sup>. Per tant, malgrat que la majoria de famílies directament afectades per les operacions urbanístiques hagin estat real·lotjades en el barri, la pujada de preus de l'habitatge té un fort potencial d'expulsió dels segments de població de renda més baixa, la majoria dels quals viuen en règim de lloguer. Ja sigui perquè un cop esgotat el contracte de lloguer d'aquestes famílies els propietaris apliquen una pujada de preus inassolible per a elles, ja sigui perquè els propietaris exerceixen estratègies variades per forçar la sortida dels llogaters abans de l'esgotament dels seus contractes i poder vendre les seves propietats o bé tornar-les a llogar a preus molt més alts (*mobbing*)<sup>54</sup>.

**Taula 15. Estimació de preus de venda i de lloguer d'habitatges de segona mà a Ciutat Vella (Institut Municipal d'Hisenda, 2003)<sup>55</sup>**

	Zones estadístiques	1992	1997	2003	Variació
Preus de venda d'habitatges de segona mà	Raval	792	940	2.959	3'74
	Barceloneta	1.041	1.133	3.432	3'30
	Parc	772	970	3.216	4'17
	Gòtic	828	918	3.102	3'75
	Mitjana Barcelona	1.289	1.352	3.179	2'47
Preus de lloguer dels habitatges de segona mà	Raval	7'12	5'48	10'27	1'44
	Barceloneta	ssdd	6'26	12'21	1'53
	Parc	6'11	4'87	10'90	1'78
	Gòtic	5'16	5'35	10'80	2'09
	Mitjana Barcelona	7'45	5'82	9'69	1'30

Aquest tipus de dinàmiques plantegen la possibilitat que en el barri del Raval s'estigui produint un procés de gentrificació, teòricament rebutjat en la formulació de les polítiques de regeneració urbana del barri tant pel moviment veïnal com pel mateix Ajuntament. Martínez (2000) analitza en profunditat aquest procés i arriba a les següents conclusions. Consta que, efectivament, el barri ha anat atraient nous residents que es caracteritzen per tenir un nivell de formació i professional més elevat que el dels residents 'tradicionals' del barri. Ara bé, situa aquest procés en el marc d'una gran complexitat de dinàmiques, entre les quals, considero més rellevants les següents:

<sup>53</sup> Em refereixo al gruix d'habitatges del barri, és a dir, als habitatges de segona mà. En canvi, el creixement entre 1996 i 2002 dels preus d'habitatges nous al Raval està lleugerament per sota de la mitjana de Barcelona (1'62 respecte 1'70) (Institut Municipal d'Hisenda, 2003).

<sup>54</sup> L'estratègia del *mobbing* ha estat aplicada pels propietaris, sobretot, en el cas de lloguers vitalicis. Com veurem, aquest és un fenomen que, sense ser exclusiu del Raval, ha motivat la creació, per part de l'Ajuntament de Barcelona, de l'Oficina de l'Habitatge a Ciutat Vella (2004), un instrument que permet garantir els drets dels inquilins davant de les eventuais pressions dels propietaris.

<sup>55</sup> Els valors expressen euros / m<sup>2</sup> útil.

- en primer lloc, aquest procés no és homogeni en tot el territori sinó que es concentra al voltant d'alguns carrers i barriades (Tallers, Àngels, Carme, Boqueria, Sant Agustí Nou i Liceu). En aquest sentit, el barri del Raval està experimentant un procés de dualització territorial: determinades àrees del barri, especialment al nord i en les zones més pròximes a la Rambla de Catalunya, la transformació urbanística ha estat molt significativa, i també la regeneració de la seva activitat econòmica i cultural i la seva re-composició social (instal·lació de joves de classe mitja); en canvi, d'altres zones del barri segueixen patint greus problemes urbanístics i socials, especialment al sud del barri i en els carrers més llunyans a la Rambla de Catalunya.
- en segon lloc, aquest procés només és una part de la complexa realitat social del Raval. Així, doncs, l'atracció de nous residents de classe mitja al barri s'ha produït en paral·lel a una pèrdua constant de població en aquest període; un fort augment de població immigrada de països del sud que es caracteritza, en termes generals, per la seva vulnerabilitat a processos d'exclusió; i un envelliment progressiu de la població resident que pressiona a l'alça les necessitats socio-sanitàries del barri.
- en tercer lloc, malgrat que l'expulsió directa de població en el barri com a conseqüència de les operacions urbanístiques ha estat força residual, reconeix que la transformació urbanística del barri està sotmetent a fortes pressions la població de menys recursos, com a conseqüència no només de l'increment dels preus de l'habitatge, sinó també de les pressions dels propietaris sobre els llogaters i de l'encariment general dels serveis en el barri.

✓ *En tercer lloc, conflictes lligats al disseny i a la funcionalitat dels nous espais públics i dels equipaments de nova creació.*

L'obertura de nous espais públics al barri i la construcció de nous equipaments públics és un dels principals objectius que defineix el PERI i resulta de l'acord entre el moviment veïnal i l'Ajuntament. Ara bé, el disseny d'aquests nous espais i equipaments i la funcionalitat urbana que se'ls hi dona ha estat, també, un important eix de conflicte entre el moviment veïnal i les administracions. Dos exemples clars d'aquest tipus de conflictes són les diferents percepcions que una part del moviment veïnal i els responsables tècnics i polítics de la transformació urbanística del Raval manifesten sobre les conseqüències de dues de les operacions més ambicioses executades fins ara al barri: la creació de la Plaça dels Àngels, amb la construcció al seu entorn de grans equipaments culturals (MACBA, CCCB, CERC, FAD, Facultat de Geografia i

Història de la UB); i l'obertura de la Rambla del Raval – a l'obertura d'aquesta Rambla, cal sumar-hi, també, la creació de l'anomenada 'Illa del Raval', avui en execució, i que preveu la instal·lació en aquest espai d'un nou centre comercial, un hotel d'elevada categoria, la construcció de 120 nous habitatges de promoció pública i de la Filmoteca de Catalunya.

D'una banda, els responsables de l'Ajuntament tendeixen a defensar el potencial regenerador d'aquest tipus d'intervencions en base a diferents arguments: l'esponjament dels teixits urbans i, per tant, la creació de nou espai públic; la dotació de nous equipaments amb una forta projecció sobre la ciutat; l'efecte d'atracció de nous usuaris (turisme i consum de béns culturals); l'efecte de regeneració del teixit comercial del barri, amb l'establiment de nous comerços a l'entorn d'aquests espais; i la conseqüent millora de l'atractivitat d'aquests espais com a espai de residència per a nous segments de població (joves de renda mitja-alta). En definitiva, la justificació dels efectes regeneradors d'aquest tipus d'intervencions urbanístiques per part de l'Ajuntament té a veure amb alguns dels grans objectius que persegueix en la regeneració del Raval: trencar les dinàmiques d'aïllament del barri respecte la resta de la ciutat; promoure una major barreja de col·lectius socials a través de la instal·lació de nous col·lectius socials de rendes mitges i altes i joves i a través de l'atracció de nous usuaris de l'espai urbà; promoure, finalment, una major barreja d'usos urbans, de manera que el Raval es converteixi en un nou espai de centralitat, capaç de generar noves activitats comercials i econòmiques, noves dinàmiques culturals i esdevenir un nou focus d'atracció turística de la ciutat.

D'altra banda, algunes veus crítiques significatives en el barri, que s'identificaran amb més precisió més endavant, denuncien aquest tipus d'operacions urbanístiques, esquemàticament, en els següents termes: bona part dels nous equipaments construïts són equipaments de ciutat, i no de barri, i per tant no incideixen directament sobre la millora de la qualitat de vida dels seus residents<sup>56</sup>; les dinàmiques urbanes que han generat aquest tipus d'operacions han tingut un fort impacte sobre la pujada de preus dels habitatges del seu entorn i per tant efectes gentrificadors i d'expulsió indirecta de la població de rendes més baixes; la instal·lació en el barri de famílies i persones joves de renda mitja i alta no ha anat acompanyada d'un procés d'integració social d'aquests segments de població en el barri<sup>57</sup>. Finalment, els nous usuaris del barri només

---

<sup>56</sup> Quan s'analitzin les polítiques socials al Raval, però, s'intentarà demostrar que, en realitat, hi ha hagut un important esforç inversor en la construcció d'equipaments de barri que, malgrat tot, resulta insuficient per part d'alguns col·lectius veïnals.

<sup>57</sup> Per exemple, perquè la seva residència en el barri acostuma a ser només temporal – molts són estudiants estrangers o de fora de la ciutat que fan una estada temporal a la ciutat i que busquen habitatge al Raval perquè els

penetren de manera molt perifèrica en el barri i alguns dels seus teixits urbans segueixen estant fortament infravalorats.

L'anàlisi del contingut de les polítiques de transformació urbanística al Raval, per tant, ens porta a algunes conclusions bàsiques:

- ✓ Primer, les polítiques urbanístiques ocupen un lloc central en l'agenda de transformació del barri. Fet que no només es constatable si tenim en compte el volum de les inversions realitzades i l'ambició dels projectes executats, sinó també en la mesura que, lligats a aquestes operacions urbanístiques, podem identificar un dels grans objectius que persegueix la regeneració del barri: la promoció d'una major barreja d'usos socials i urbans del barri ('mixticitat').
- ✓ Segon, el desplegament de les polítiques urbanístiques ha provocat importants conflictes entre el moviment veïnal i l'Ajuntament que reflecteixen la tensió entre l'objectiu de convertir el Raval (o algunes de les seves zones) en un nou espai de centralitat urbana de la ciutat i l'objectiu de millora de les condicions residencials dels veïns. El concepte de la mixticitat d'usos socials i urbans que ha orientat aquestes polítiques reflecteix la voluntat d'assolir un equilibri entre tots dos objectius, però els conflictes que han emergit al seu entorn demostren que aquest equilibri és de difícil assoliment.

Com abans apuntava, però, les polítiques urbanístiques no esgoten el projecte de transformació del Raval. Un altre gran àmbit d'actuació en el projecte de regeneració del barri ha estat el desplegament d'un extens programa d'actuacions públiques per a l'atenció de les necessitats socials, més enllà de les residencials, dels veïns del barri del Raval. Un aspecte que tractaré més a fons a continuació.

---

preus són encara més baixos que a d'altres barris i perquè ofereix els avantatges de la centralitat; molts altres decideixen marxar quan tenen fills per no haver-los de portar a les escoles del Raval o bé, en la mesura que poden, els porten a d'altres escoles perquè no es 'barregin', precisament, amb alumnes d'estatus social més baix.

## ii. Polítiques socials i Serveis Personals al Raval: la transformació de les condicions socials dels residents

Les polítiques de transformació urbanística han evolucionat en paral·lel a un extens programa d'actuacions públiques per a l'atenció de les necessitats socials dels residents del barri. L'impuls d'aquestes polítiques es produeix en el marc de la descentralització de l'Ajuntament de Barcelona (creació dels districtes) i, concretament, de la descentralització de la xarxa de Serveis Personals que comença a configurar-se ja a primers dels 80s. Entre 1980 i 1985, l'Ajuntament de Barcelona comença a configurar la seva agenda d'actuació social pel conjunt de Barcelona, una agenda que s'ha anat ampliant i diversificant d'acord amb la detecció de noves necessitats socials a la ciutat. Entre 1985 i 1995, s'impulsa un procés d'intensa descentralització de la xarxa de Serveis Personals. Des de llavors, en l'àmbit de l'Ajuntament recauen les funcions de planificació estratègica de les polítiques socials i l'establiment de polítiques a nivell de ciutat, mentre que en els districtes es crea la figura d'un cap de zona de Serveis Personals, que és qui es responsabilitza de concretar les línies estratègiques de la política social de la ciutat a nivell de districte i assignar per a cadascun dels treballadors de la zona les seves responsabilitats. Concretament, els Serveis Personals de Districte a Barcelona desenvolupen la seva actuació atenent a tres grans tipus de criteris:

- Territoris: els districtes acostumen a dividir-se en diferents unitats administratives, que per al cas de Ciutat Vella en són quatre (Raval, Casc Antic, Gòtic i Barceloneta). Els Serveis Socials del Raval, a més a més, s'han acabat organitzant en dos sectors, fet excepcional a Barcelona: El Raval Nord i el Raval Sud.
- Àmbits temàtics: on es distingeix entre programes d'actuació socio-cultural (educació, cultura i esports) i programes socio-sanitaris (sanitat i serveis socials).
- Col·lectius de població: els programes de serveis personals també focalitzen la seva actuació en col·lectius amb necessitats d'atenció especial, en funció de la seva edat (programes d'atenció a la infància i la joventut i a la vellesa), del gènere (programes per a les dones) i de l'origen ètnic (programes d'atenció a la immigració).

Així, doncs, substantivament, ubicats en el territori del Raval, les polítiques socials s'han organitzat a partir de tres grans eixos d'actuació: els programes socio-culturals; els programes socio-sanitaris; i els programes orientats a col·lectius específics de població. Per a cadascun d'aquests eixos d'actuació, cal tenir en compte que l'agenda d'actuació ha anat evolucionant al llarg de tot el procés. Per tant, només faré referència a alguns programes bàsics i algunes actuacions destacades, sense ànim d'exhaustivitat<sup>58</sup>.

### **a) Programes socio-culturals: educació, cultura i esports**

#### **Educació**

En matèria educativa, els indicadors del barri del Raval a primers dels anys 80s (analfabetisme, nivells d'instrucció...) eren, com hem vist, força negatius. Des de l'Ajuntament de Barcelona s'impulsa una política de millora de les condicions educatives del barri que pretén contrarestar aquest tipus de déficits. En aquest sentit, podem distingir entre aquelles actuacions orientades a la dotació d'equipaments educatius en el barri i programes d'actuació educativa.

Pel que fa a la dotació d'equipaments educatius, cal destacar, en primer lloc, el fet que al llarg d'aquests anys s'han construït en el barri tres escoles bressol de titularitat municipal (EBM Canigó, Mont Tàber i Cadí) que acullen a prop de 180 infants del barri. Aquests centres ofereixen el 8% de les places d'escola-bressol existents a Barcelona, molt per sobre del seu pes demogràfic. D'altra banda, el Raval disposa de cinc escoles públiques de primària, dependents del Departament d'Ensenyament de la Generalitat i ubicades en edificis municipals (Cervantes, Milà i Fontanals, Collaso i Gil, Rubén i Darío i Drassanes), mentre que en el conjunt de Ciutat Vella n'hi ha 11 en total. A més a més, hi ha dos instituts de secundària, l'IES Milà i Fontanals i l'IES Miquel Taradell, aquest últim de recent creació.

Pel que fa als programes educatius impulsats pel districte, podem destacar l'existència de diferents línies d'actuació:

---

<sup>58</sup> D'altra banda, cal subratllar que aquesta anàlisi de les polítiques socials en el barri se centra, específicament, en les actuacions territorialitzades en el Raval o, per defecte, en el conjunt de Ciutat Vella. Actuacions que s'han desenvolupat fonamentalment a partir de la iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona. Per tant, obviaré conscientment altres polítiques socials liderades per altres nivells de govern que no tenen un enfocament territorialitzat sobre el barri del Raval, tot i que han pogut incidir sobre la transformació de les seves condicions socials.

- ✓ Programes de promoció educativa. Dins d'aquesta línia d'actuació, per exemple, s'impulsa un programa de beques de menjador i beques per llibres finançades en part per la Generalitat i en part pel Consell Municipal de Districte. Ciutat Vella és l'únic districte de la ciutat que té un programa de beques d'aquest tipus i al llarg dels darrers sis anys el nombre de beques al Raval s'ha duplicat (Ajuntament de Barcelona, 1997). En aquesta línia hi trobem també altres tipus d'actuacions que no són exclusives del districte: per exemple, l'actuació de suport al Centre de Recursos Pedagògic, les comissions socials als centres escolars públics, més els centres concertats considerats com a centres d'acció preferent (un total de 24 centres al conjunt de Ciutat Vella).
  
- ✓ Programes educatius de relació entorn-escola, com per exemple l'edició d'un llibre sobre coneixements culturals del Marroc, Filipines i Pakistan que té com a objectiu promoure el coneixement inter-cultural entre els diferents col·lectius ètnics que viuen al barri; la maleta pedagògica "A peu pel Raval" per la promoció del coneixement del barri entre els seus infants; les actuacions públiques de suport per al coneixement de la llengua castellana/catalana per a alumnes estrangers d'incorporació tardana i o d'altres actuacions de menor entitat, com la 'Campanya de Teatre i Tallers a les Escoles', la celebració del 'Concurs de pessebres' o els Jocs Florals Escolars.
  
- ✓ Programes de Promoció de la Participació, la majoria dels quals no són exclusius del districte, com per exemple, la representació municipal als Consells Escolars de Centre, la instauració del Consell Escolar del Districte, les actuacions de suport a les AMPAS o a les Associacions d'Alumnes.
  
- ✓ Programa de Matriculació, a través del suport al procés de preinscripció i matriculació a les escoles.
  
- ✓ Programa de Promoció Esportiva, a través de la realització de diferents activitats que promoguin la pràctica de l'esport dels escolars dels barris de Ciutat Vella<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Al llarg dels últims anys, s'han desenvolupat altres programes en matèria educativa, com el programa de prevenció de l'absentisme escolar.

## **Cultura i esports**

En l'àmbit cultural, s'ha dotat el Raval d'un nou centre cívic a Drassanes i de noves biblioteques de barri (Sant Pau i Santa Creu), menció a part de la creació i la dinamització de moltes altres biblioteques i centres culturals que tenen una forta projecció sobre el conjunt de la ciutat (Reial Acadèmia de les Ciències i de les Arts, a la Rambla; Biblioteca CSIC; Biblioteca Nacional de Catalunya; equipaments culturals a l'entorn de la Plaça dels Àngels; i altres centres culturals - Museu Marítim, Palau de la Virreina, Sales d'Exposicions, centres d'art i centres de documentació, com el Centre d'Art Santa Mònica o el Centre de Documentació i Divulgació Africà, entre d'altres).

Juntament amb la dotació per part de l'Ajuntament d'aquests nous equipaments culturals, Serveis Personals de Ciutat Vella ha impulsat diversos programes de promoció cultural com l'organització o el suport a la realització de diverses festes tradicionals, festivals i activitats de difusió cultural.

Pel que fa a la promoció de l'esport, s'ha dotat el barri de nous equipaments esportius, com el Poliesportiu del Raval; s'han impulsat diversos programes de promoció esportiva (educació física en horari escolar, esport extraescolar, esport per a la gent gran, per a disminuïts, per a joves i adults...) i de promoció de l'associacionisme i la participació de les entitats esportives en la vida comunitària del barri (subvencions, suport a esdeveniments esportius, consell de l'esport i comissions de gestió i seguiment de les instal·lacions esportives, entre d'altres).

### **b) Programes socio-sanitaris**

#### **Salut**

Una altra de les dimensions més problemàtiques de les condicions de vida al barri del Raval ha estat, tradicionalment, la precarietat de les condicions de salut dels seus residents. En aquest context, des de Serveis Personals del districte s'han impulsat diversos programes d'actuació per a la millora de les condicions de salut dels residents d'acord amb diverses línies d'actuació:

---

- ✓ Programes de salut escolar: com per exemple, vacunació a les escoles; exàmens de salut; fluoració; programes de prevenció de la SIDA, l'alcoholisme, el tabaquisme i altres drogodependències; programes d'educació sexual i d'enfortiment de l'autoestima; el control i el seguiment dels menús escolars i de les farmacioles escolars.
- ✓ Programa Materno-Infantil: a través del seguiment i l'actuació en casos d'embarossos i nounats en situació de risc.
- ✓ Programa d'Atenció a les dones: amb punts d'informació sobre contracepció i malalties de transmissió sexual; informació sobre la menopausa; sobre sexualitat i dones grans, entre d'altres.
- ✓ Programa per a Gent Gran: prevenció i assistència d'accidents a la llar, seguretat vial i control d'alimentació i salut.

Juntament amb aquestes línies bàsiques d'actuació, en matèria de salut s'han impulsat d'altres programes especials per abordar problemàtiques especialment greus en el barri, com per exemple els programes destinats a la prevenció i el tractament de la tuberculosi o els programes d'atenció a les drogodependències.

D'altra banda, cal destacar que, a banda d'aquests programes d'actuació municipals, el Servei Català de la Salut ha prioritzat amb les seves inversions el conjunt de Ciutat Vella. Així, doncs, el barri del Raval disposa de dos Centres d'Atenció Primària que, juntament amb els programes de salut realitzats pels serveis municipals, han contribuït a reforçar l'atenció mèdica de finançament públic al barri i al conjunt de Ciutat Vella.

### **Serveis Socials**

El barri del Raval ha concentrat, històricament, greus problemàtiques socials amb una forta projecció sobre les persones: pobresa, desestructuració familiar, sobre-envelliment, infants en situació de risc o mal atesos, problemes associats a les drogodependències o activitats marginals com la prostitució, entre d'altres. Aquest tipus de problemàtiques, relacionades amb situacions de forta vulnerabilitat o de risc d'exclusió social per a les persones han estat

abordades per l'Ajuntament de Barcelona en el marc de la xarxa de Serveis Socials, inserides orgànicament en els Serveis Personals.

L'Ajuntament de Barcelona inaugura la seva xarxa descentralitzada de Serveis Socials, precisament, al barri del Raval. Al 1982 s'obre el Centre de Serveis Socials d'Erasme Janer, a la zona nord del barri. Al 1991 s'inaugura el Centre de Serveis Socials de Drassanes, a la zona sud, la qual cosa converteix el Raval en l'únic barri de Barcelona que disposa de dos centres d'aquestes característiques i reflecteix, la voluntat política d'una presència intensiva d'aquest tipus de serveis en el territori.

La programació de Serveis Socials, igual que succeeix a la resta d'àrees de Serveis Personals, ha estat variada i ha anat evolucionat al llarg del temps. En tot cas, en l'actualitat aquesta es configura sobre la base de diferents eixos d'actuació:

- ✓ Serveis Socials d'Atenció Primària, amb diferents programes d'atenció individual i familiar, atenció jurídica, atenció a domicili, arranjament d'habitatges, alarma telefònica, bugaderia, neteges de xoc o menjars a domicili, per exemple.
- ✓ Serveis Socials d'atenció a la infància, específics per a la franja d'edat de 0 a 3 anys, que connecta amb el programa materno-infantil esmentat per a l'àmbit de salut. El Raval és l'únic barri de Barcelona que compta amb dos Equips d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència (EAIA's), equips de treballadors socials que atenen infants i les seves famílies en situacions de risc o exclusió social. El 15% del total dels atesos a Barcelona per aquest tipus d'equips eren menors del Raval, i aquest tipus d'actuacions han estat complementades per altres serveis com la xarxa de casals infantils i l'Equip Interdisciplinari de la Petita Infància (EIPi) (Ajuntament de Barcelona, 1997).
- ✓ Programa d'atenció social a les escoles, amb els esmentats programa d'abstentisme escolar i les comissions socials de centre.
- ✓ Programes d'intervenció social grupal, com el programa de pisos compartits.
- ✓ Serveis d'Urgències Socials i Ajuts per a l'Habitatge

✓ I Serveis de Menjador per a la Gent Gran

La Xarxa de Serveis Socials al Raval atenia, al 1996, 4.532 usuaris, mil persones més que l'any anterior, la qual cosa representa un 12% de la població del barri. D'altra banda, Ciutat Vella concentra un 18% dels treballadors socials del total de la ciutat, significativament per sobre del seu pes demogràfic. Finalment, l'impuls a mitjans dels 90s del Programa de Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), creat per la Generalitat de Catalunya, i gestionat pels Ajuntaments, ha comportat un nou impuls a la xarxa de serveis socials en el barri. Al 1996, un 30% de beneficiaris d'aquest programa a Barcelona residien a Ciutat Vella. A més a més, el 60% dels recursos de diversos programes d'inserció socio-laboral per a persones amb especials dificultats o l'atenció social per a persones sense sostre es destinen al barri del Raval (Ajuntament de Barcelona, 1997).

**c) Programes per col·lectius de població**

Finalment, Serveis Personals de Ciutat Vella ha promogut diversos programes articulats d'acord amb diferents segments de la població resident:

- ✓ Programació d'Infància i adolescència: casals infantils (5 en el Raval), serveis per a la franja de 12 a 16 anys, campanya de vacances d'estiu, suport a les entitats d'infància i promoció de la participació, entre d'altres.
- ✓ Programació per a joves: per exemple, amb programes específics als centres cívics i programes de suport i promoció a la participació, amb el Consell de la Joventut de Districte o el suport i les subvencions a entitats i grups juvenils; i altres projectes com els de dinamització i orientació dels joves a la Plaça dels Àngels o la formació i la dinamització dels delegats de classe dels Instituts.
- ✓ Programació per a dones: amb programes de prevenció i atenció lligats a serveis socials i a salut o programes de dinamització i promoció de grups i entitats de dones i la seva participació en els afers del districte amb el Consell de Dones de Ciutat Vella.

- ✓ Programes per a la Gent Gran: amb la dotació de nous Casals d'Avis (2 en el Raval), programes d'atenció i prevenció lligats a salut i a serveis socials o de promoció i dinamització del sector (sortides culturals, tallers, festes tradicionals, vacances i activitats esportives, entre d'altres), a més a més del foment de la participació (Consell de la Gent Gran de Ciutat Vella, constituït al 2001, suport a les Juntes dels Casals d'Avis i a la coordinadora de Casals del districte).
  
- ✓ Programes per a immigrants: tenint en compte la creixent presència del col·lectiu d'immigrants en el barri, també s'han desenvolupat diversos programes específics per a aquest col·lectiu de població, amb dos objectius bàsics: intervenir directament sobre les necessitats especials del col·lectiu i incidir sobre les actituds de la societat d'acollida. A través de diversos projectes d'informació i coneixement de la realitat immigratòria en el barri, projectes de formació i inserció socio-laboral, projectes d'intervenció sobre necessitats especials del col·lectiu (inserció socio-lingüística, mediació intercultural...) i projectes de participació i suport a les entitats (donant-los-hi suport econòmic, afavorint la representació de Ciutat Vella dins del Consell d'Immigrants de Barcelona o promovent la seva participació en les activitats del territori).

Arribats a aquest punt, tractaré d'oferir algunes línies interpretatives bàsiques del contingut de les polítiques socials en el Raval. Ho faré tot abordant tres qüestions: primer, fins a quin punt les polítiques desplegades en el Raval demostren un pes específic d'aquest barri dins de l'agenda de les polítiques socials a la ciutat; segon, fins a quin punt aquestes polítiques han estat capaces de revertir les tendències d'exclusió social que als anys 80s s'identificaven en el territori; tercer, en quina mesura aquestes polítiques han generat conflictes polítics significatius en el barri.

Del que s'ha dit fins ara, es pot contrastar un procés d'eixamplament, diversificació i profundització de l'agenda local en matèria de Serveis Personals que, sense ser exclusiu del Raval ni de Ciutat Vella, han tingut una forta projecció sobre aquest territori. Es pot deduir que Ciutat Vella en el seu conjunt, i el Raval particularment, ha estat un àmbit territorial d'actuació prioritària en les polítiques socials impulsades per l'Ajuntament. Per exemple, el 1997 la plantilla de Serveis Personals del districte de Ciutat Vella estava composta per 144 treballadors, la qual cosa representa un 13'2% del total de les plantilles de Serveis Personals existents a Barcelona, molt per sobre del 5'6% que representa la població del districte sobre el conjunt de la ciutat. La

plantilla de Serveis Personals a Ciutat Vella, a més a més, representa el 62% de la despesa en personal del Districte. Els recursos corrents (capítols II + IV) destinats a Serveis Personals suposen al 1997 un 25% del pressupost total del Districte i han seguit una línia ascendent al llarg dels 90s (al 1993 representaven un 20'67%). Mentre que la despesa social per habitant al conjunt de Barcelona se situava en 5.765 ptes/ habitant al 1996, aquesta xifra augmentava significativament pel districte de Ciutat Vella (14.028 ptes / habitant). Finalment, al llarg dels últims vint anys s'ha realitzat un gran esforç inversor en equipaments públics, tal i com hem constatat a través de l'anàlisi de les polítiques urbanístiques, de manera que, en l'actualitat, el barri del Raval disposa de 43 equipaments públics, entre els quals destaquen diverses biblioteques, centres culturals de naturalesa diversa, centres cívics, escoles, instal·lacions esportives, casals d'avis, casals d'infants, casals de joves i dos centres de serveis socials (Ajuntament de Barcelona, 1997).

Tots aquests esforços s'han traduït en la generació de noves dinàmiques d'inclusió social en el barri? Prenent com a referència la fotografia que abans he fet de les problemàtiques socials del barri en els anys 80s, podem destacar les següents tendències evolutives (Ajuntament de Barcelona, 1997; Colmenares, 1998; Gómez, 1998 i 99; Pasarín et al, 1998; Hoyuelos i Sampere, 1998):

- ✓ Pel que fa als nivells de renda familiar dels residents del Raval, l'índex de capacitat econòmica familiar experimenta una evolució positiva entre 1986 (56'58) i 1991 (59'95), i s'estabilitza al 1996 (59'16). Per tant, el Raval continua acollint població de baixos ingressos comparats amb el conjunt de la ciutat, tot i que la seva posició relativa ha millorat lleugerament.
  
- ✓ Pel que fa als indicadors relatius a les condicions educatives de la població del barri, la taxa d'analfabetisme ha millorat significativament, passant del 5'9% d'analfabets al 1986 al 0'50% al 1991, tot i que el 1996 torna a augmentar lleugerament (0'8%). Val a dir que la reducció del fenomen de l'analfabetisme és un fenomen generalitzat a tota Barcelona, malgrat que el ritme de caiguda de l'analfabetisme al Raval és major que al conjunt de la ciutat. D'altra banda, la taxa de titulats superiors ha augmentat també, especialment en el període que va de 1991 a 1996, tot i que continua significativament per sota del conjunt de Barcelona (4'2% en el Raval i 9'9% en el conjunt de la ciutat). Una evolució similar ha seguit la taxa de població amb estudis primaris i secundaris.

- ✓ En relació a les condicions de salut dels residents del Raval, s'observa que les taxes de mortalitat en el barri segueixen sent més altes que en el conjunt de la ciutat i la raó de mortalitat comparativa entre el Raval i la ciutat no han experimentat cap mena de millora. L'envelliment de la població del Raval no sembla una causa explicativa important, si tenim en compte que aquest procés d'envelliment de la població és general a tota la ciutat en ritmes similars als del Raval. En canvi, la incidència de determinades malalties (càncer de pulmó, càncer de mama i malalties coronàries) sobre les taxes de mortalitat ha augmentat al llarg dels últims 20 anys, amb més intensitat que a Barcelona. Paral·lelament, al llarg d'aquest període, malalties com la SIDA o l'hepatitis s'han afegit a les morts per sobredosi com a causes de mortalitat de creixent importància. Finalment, els casos de tuberculosi identificats experimenten un augment significatiu entre 1987 i 1991, i tornen a caure a nivells similars als de partida al 1996. En canvi, les taxes de mortalitat infantil es van reduir significativament ja en el període de 1983 a 1994.
  
- ✓ Per últim, l'evolució de les taxes d'activitat i d'atur al Raval sembla haver anat en paral·lel a les del conjunt de la ciutat: mentre les taxes d'activitat han mantingut un ritme de creixement sostingut, les taxes d'atur disminueixen entre 1986 i 1991 i tomen a augmentar entre 1991 i 1996. No obstant això, els nivells d'atur al barri del Raval han continuat estant, al llarg d'aquest període, significativament per sobre dels del conjunt de la ciutat.

En síntesi, l'evolució de la majoria d'indicadors socials en el barri sembla ser positiva, malgrat que en algunes dimensions, especialment les relatives a salut i a inserció laboral, alguns indicadors han empitjorat si més no en alguns intervals de temps. D'altra banda, la majoria d'aquestes millores socials han evolucionat en paral·lel a les millores dels indicadors socials del conjunt de la ciutat, amb algunes excepcions, com les relatives als indicadors educatius, on les millores en el Raval han estat més intenses que en el conjunt de la ciutat i per tant el barri ha escurçat les distàncies amb el promig de la ciutat. Finalment, cal remarcar que el Raval continua sent un dels barris amb major concentració de problemàtiques socials de tot tipus i que, per tant, no ha millorat la seva posició relativa en relació a Barcelona: segons l'Índex Sintètic de Desigualtats Socials de 1996 elaborat per l'Observatori de Barcelona, el Raval continua estant en la franja més baixa de la ciutat.

L'evolució de tots aquests indicadors socials en el barri, però, no pot entendre's sinó és en el marc d'una gran complexitat causal: d'una banda, processos de canvi estructural que desborden de llarg la realitat del barri; d'altra banda, la incidència de polítiques públiques que no tenen un enfocament territorialitzat en el barri i que són formulades per nivells de govern supra-locales; finalment, canvis en la composició social del barri que poden tenir conseqüències sobre els indicadors agregats sense que reflecteixin canvis, necessàriament, en les condicions de vida de la població que residia en el barri en els anys 80s. Molt especialment, el fort augment de la immigració extra-comunitària que ha patit el Raval en la darrera dècada i l'envelliment de la població plantegen nous reptes d'inclusió social en el barri.

Per acabar amb aquest apartat, pot resultar interessant preguntar-se fins a quin punt les polítiques socials al barri han motivat conflictes polítics importants, de l'abast d'aquells conflictes que ha generat la transformació urbanística. Les evidències que puc extreure de les entrevistes realitzades és que les polítiques socials no han generat ni de bon tros conflictes de tanta intensitat: d'una banda, els representants del moviment veïnal tendeixen a coincidir a l'hora de valorar positivament la tasca feta en aquest sentit; en tot cas, fan una valoració crítica del que consideren una presència excessiva d'equipaments en el barri que estan pensats per al conjunt de la ciutat i no tant per satisfer necessitats socials del barri; consideren, també, que les polítiques urbanístiques i les polítiques socials han estat poc integrades i que això ha provocat alguns desajustos importants entre el ritme i la direcció que ha anat prenent la transformació física del barri envers el ritme de la transformació social i les necessitats dels seus residents. Curiosament, les veus més crítiques amb les polítiques socials en el barri provenen no del moviment veïnal sinó dels mateixos professionals i tècnics que treballen a Serveis Personals. En aquest sentit, malgrat reconèixer l'important esforç de despesa social que s'ha realitzat en el barri, identifiquen un seguit d'aspectes crítics:

- ✓ Primer, reconeixen, d'acord amb el que denuncien els mateixos veïns, que les polítiques socials no s'han articuladament amb les polítiques urbanístiques. En part, perquè no han existit espais formals d'interlocució entre els responsables tècnics i polítics d'Urbanisme i de Serveis Personals i perquè tampoc informalment s'han produït dinàmiques de diàleg ni d'intercanvi entre ambdós sectors. En part, perquè consideren que les polítiques urbanístiques són les que han predominat en l'agenda de la transformació del barri, mentre que les polítiques socials, adverteixen, han jugat un paper no tant de transformació sinó d'assistència a necessitats socials immediates.

- ✓ Precisament, un segon aspecte que tendeixen a assumir críticament és que les polítiques socials han adoptat durant molts anys un enfocament assistencialista davant de les problemàtiques particulars de les persones que viuen en el barri. En canvi, identifiquen un repte, sobre el qual només s'hi ha començat a treballar darrerament, d'aprofundiment en la dimensió comunitària de les polítiques socials. És a dir, identifiquen la necessitat de treballar no tant, o no només, amb individus, sinó també amb col·lectius socials. Identifiquen, també, la necessitat d'adoptar enfocaments més promotors i habilitadors de les capacitats de les persones per fer front a les situacions de risc que les afecten, més que no pas d'assistència a les necessitats particulars més immediates. En resum, passar d'enfocaments individualistes a enfocaments més comunitaris; d'enfocaments excessivament reactius a enfocaments més estratègics; d'enfocaments assistencialistes a enfocaments més promotors.

Aquest tipus d'opinions expressades per alguns dels professionals i tècnics vinculats a Serveis Personals il·lustren alguns aspectes crítics de les polítiques socials desenvolupades en el barri. La identificació d'aquests déficits ha portat a adoptar nous enfocaments substàntius que només s'han començat a explorar de manera molt recent i que encara estan poc consolidats. Un bon exemple de l'emergència d'aquests nous enfocaments de política social en el barri, entenc, és l'impuls del Projecte Educador de Barri liderat pel Casal d'Infants i recolzat per l'Ajuntament de Barcelona.

### **iii. Polítiques culturals: la transformació simbòlica del barri**

L'anàlisi de les polítiques urbanístiques i socials en el marc de la regeneració urbana del Raval, ens ha permès apuntar la importància que ha pres en aquest procés la instal·lació en el barri de nous equipaments culturals, molts dels quals tenen una forta projecció sobre el conjunt de la ciutat.

La transformació urbanística que s'impulsa a la zona nord del Raval, molt especialment, i particularment a l'entorn de la Plaça dels Àngels és l'operació més destacada en aquest sentit. Al

voltant d'aquesta plaça, s'hi instal·len des de finals dels anys 80s i de manera gradual, nous equipaments culturals que no només han atret nous usuaris del conjunt de la ciutat sinó que, alguns d'ells, han assolit una forta projecció internacional i per tant han esdevingut un nou focus d'interès de la ciutat per al turisme i agents i col·lectius lligats al consum i la producció de béns culturals.

A primers dels anys 80s, l'Ajuntament de Barcelona encarrega un estudi als arquitectes Lluís Clotet, Óscar Tusquets i Francesc Bassó sobre les possibilitats que al Convent dels Àngels, l'antiga Casa de la Caritat i la Casa de la Misericòrdia s'instal·lés un nou museu d'art modern. El pla que en resulta serà conegut com el projecte 'Del Liceu al Seminari'. L'objectiu d'aquest pla era *'valorar les possibilitats de formar una cadena, un itinerari amb el patrimoni històric del Raval i a l'hora, avaluar les possibilitats arquitectòniques de la reutilització cultural d'uns antics espais eclesiàstics que havien estat hospitals o hospicis i que en l'actualitat estaven, en part, en desús'* (Rius, 2004; sense numeració de pàgines). L'aprovació, al 1985, del nou Pla de Museus de Barcelona, suposava un nou impuls al pla de transformació simbòlica del Raval que ja preveia el projecte 'Del Liceu al Seminari': el Raval era considerat un dels barris, juntament amb Montjuïc, el Gòtic, La Ribera i Ciutadella, en els quals es pretenia crear una agrupació de museus. El Pla de Museus, sostenia, en aquest sentit, que la intervenció en el Raval representava *"el projecte de futur equipament i rehabilitació urbana més important que té preparat el municipi en el centre de la ciutat"* (citat a Rius, 2004).

El juliol de 1987, l'Ajuntament de Barcelona decideix assignar al arquitecte nord-americà Richard Meier el disseny d'un nou museu a l'antiga Casa de la Caritat, el Museu d'Art Contemporani de Barcelona (MACBA), que es pretén que esdevingui un nou centre de referència internacional per a l'art modern, inaugurat el 1995. Compartint el mateix edifici, es crearan dos nous equipaments de referència a la ciutat: el Centre d'Estudis i Recursos Culturals (CERC) i el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB), inaugurats el 1994. Tal com he apuntat més amunt, a més a més, en aquests moments està en procés de construcció la nova Facultat de Geografia i Història de la Universitat de Barcelona (UB), que se suma a la Facultat de Periodisme de la Universitat Ramon Llull, i al voltant de la mateixa plaça s'hi han anat instal·lant nous equipaments amb característiques similars: el Centre Internacional d'Observació de Barcelona (CIDOB), o el centre Foment de les Arts Decoratives (FAD). El primer director del MACBA, Daniel Giralt-Miracle, proclamava en un article al diari del país, publicat el 5 de maig de 1995, les següents intencions (citat a Rius, 2004):

*"Aquesta nova illa que reuneix el Centre d'Estudis i Recursos Culturals del Pati Maning, el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, el Museu d'Art Contemporani de Barcelona, l'església i el convent dels Àngels, i a la que més tard o més aviat s'hi afegiran les futures facultats de Periodisme de la Universitat Ramon Llull i la de Geografia i Història de la Universitat de Barcelona i d'altres equipaments, forma un dels conjunts culturals més extensos i coordinables de tota Barcelona, excepció feta de l'anomenada ciutat universitària. Si li afegim la Biblioteca de Catalunya, l'Escola Massana, l'Institut d'Estudis Catalans, la Reial Acadèmia de les Ciències i de les Arts de Barcelona, el teatre Romea, el Palau de la Virreina, el Liceu, el teatre Principal, el Centre d'Art Santa Mònica, la Reial Acadèmia de la Medicina, etcètera, veiem com la part dreta de les Rambles es configura com un dels entramats al servei de la cultura, de la investigació i del lleure amb més futur i més possibilitats d'interacció, un nucli central del Raval Nord cridat a irradiar la més innovadora vida cultural de la ciutat".*

Per tant, juntament amb els programes culturals impulsats per Serveis Personals del Districte de Ciutat Vella, l'Ajuntament de Barcelona ha apostat per la creació de grans equipaments culturals que havien d'acomplir una doble funcionalitat: d'una banda, oferir nous serveis culturals al conjunt de la ciutat; de l'altra, afavorir l'estratègia regeneradora del barri del Raval. Pel que fa a aquest segon objectiu, les polítiques de regeneració en el barri s'aproximen a les estratègies de regeneració seguides en altres barris degradats d'arreu d'Europa i dels Estats Units on es concep la cultura i l'art poden tenir un efecte regenerador d'aquest tipus de barris<sup>60</sup>. Richard Meier, per exemple, comparava l'efecte que podria tenir el MACBA sobre el Raval amb l'efecte regenerador que el museu Pompidou havia assolit al barri parisenc del Marais.

Com hem vist, però, la instal·lació d'aquests grans equipaments culturals en el barri ha motivat discrepàncies significatives entre una part del moviment veïnal i les institucions responsables. D'una banda, alguns sectors crítics denunciaven que la instal·lació d'aquest tipus d'equipaments té un elevat cost d'oportunitat: el fet de no haver-los concebut com a equipaments de barri amb una aprofitabilitat clara per als mateixos residents. Consideren, també, que aquest tipus d'equipaments han estat part de l'explicació de la pujada de preus de l'habitatge en el barri i per tant han tingut efectes gentrificadors i d'expulsió indirecta de segments de renda baixa. Finalment, critiquen que la ubicació de la majoria d'ells, en les perifèries del barri, no ha permès que es fes efectiu l'efecte d'atracció de nous usuaris en el conjunt del barri que s'esperava. Els

---

<sup>60</sup> Joquim Rius ha treballat a fons sobre la dimensió cultural de la regeneració del Raval i equipara aquest tipus d'estratègies amb les seguides en barris com el Soho de Nova York; el Marais, de París, o d'altres barris arreu d'Europa (Rius, 2003).

seus defensors, en canvi, assenyalen que aquest tipus d'equipaments han contribuït a la transformació simbòlica del barri: gràcies a ells, addueixen, el barri del Raval ha passat de ser concebut com un barri decrepit i misèrrim a ser revaloritzat com un dels espais amb major dinamisme cultural de la ciutat. Com a conseqüència d'això, el barri ha estat capaç d'atraure noves activitats comercials, com botigues de roba, música i art, o restaurants que han convertit el barri en una de les zones més atractives de la ciutat per a segments de població joves i dinàmics. Aquest tipus d'equipaments han contribuït a regenerar, també, el teixit econòmic del barri, amb la instal·lació, sobretot, de nous tallers i gal·leries d'art. Finalment, han millorat l'atractivitat del barri com a espai de residència per a nous col·lectius socials, especialment gent jove de rendes mitges i altes.

No hi ha dubte de l'efecte de transformació simbòlica que han tingut sobre el Raval aquest tipus d'equipaments culturals i les activitats que han generat al seu voltant. Les polítiques culturals en el barri han anat adquirint una entitat pròpia, més enllà de les polítiques urbanístiques, en la mesura que s'ha hagut de dotar de contingut els nous equipaments i definir les seves línies bàsiques d'actuació. Amb tot, s'han convertit en una de les peces clau de transformació del barri en els darrers anys. És la concepció amb la que es desenvolupen, però, la que avui està subjecte al debat: també les polítiques culturals reflecteixen les tensions entre l'objectiu de promoure la inclusió social de col·lectius residents en el barri vulnerables a processos d'exclusió i l'objectiu de promoure una major mixticitat d'usos urbans i de col·lectius socials en el barri.

#### **2.4 La dimensió operativa: institucions, actors i pautes d'interacció**

En el marc teòric d'aquest treball s'ha apuntat la idea que les polítiques d'inclusió socio-espacial en barris multi-degradats han tendit, en les darreres dècades, a articular-se d'acord amb un seguit de pautes d'articulació operativa innovadores respecte les formes tradicionals del regular el conflicte urbà. Reprenent el fil argumental exposat en el marc teòric, aquestes tendències de canvi es poden expressar en els següents termes:

- ✓ Primer, mentre el govern local ha desenvolupat, tradicionalment, un paper residual en la regulació del conflicte urbà, les noves polítiques d'inclusió socio-espacial reflecteixen una revalorització del rol polític del govern local i, en termes més generals, dels actors més arrelats en el territori sobre el qual es vol actuar.

- ✓ Segon, mentre les relacions inter-governamentals clàssiques s'han basat o bé en rígids esquemes de divisió competencial entre nivells de govern, o bé en esquemes de jerarquia i de subordinació política els uns respecte els altres, les noves polítiques d'inclusió socio-espacial tendeixen a articular-se en el marc de xarxes de govern multi-nivell.
- ✓ Tercer, les noves polítiques d'inclusió socio-espacial tendeixen a emmarcar importants línies d'innovació organitzativa: a destacar, tendències d'agencialització, descentralització i transversalitat.
- ✓ Quart, allà on les polítiques tradicionals han establert una clara línia divisòria entre l'esfera pública i la privada, les noves polítiques d'inclusió socio-espacial tendeixen a descansar en nous esquemes de cooperació entre agents públics i privats.
- ✓ Finalment, mentre els rols públics tradicionals de la ciutadania han oscil·lat entre el vot, la mobilització espontània i la passivitat política, les noves polítiques d'inclusió socio-espacial demanden una implicació activa de la ciutadania organitzada i no organitzada en el desplegament de les estratègies renovadores.

Es poden contrastar totes aquests elements de canvi en l'anàlisi de els polítiques de regeneració urbana del Raval? El tractament d'aquesta qüestió ocuparà les següents pàgines.

#### i. Lideratge local i govern multi-nivell

Com hem vist, el moviment veïnal de Ciutat Vella posa sobre la taula, a finals dels 70s, la necessitat d'impulsar una intervenció decidida en el centre històric que permeti trencar el cercle de degradació que els seus barris estaven patint. Les propostes del moviment veïnal es canalitzaren a través dels anomenats 'plans populars', formulats com una alternativa als plantejaments urbanístics a partir dels quals el PGM de 1976 preveia intervenir sobre els barris de Ciutat Vella. El PGM, malgrat ser dissenyat sota el règim local franquista, ha continuat vigent, però ha patit profundes transformacions respecte la seva formulació inicial ja en l'etapa democràtica. El nou Ajuntament democràtic de Barcelona assumeix el repte, poc després de prendre possessió al 1979, de modificar el contingut i l'orientació de les intervencions previstes

pel PGM a Ciutat Vella. I ho ha en el marc de les competències que la nova legislació urbanística li confereix. L'instrument a partir del qual concreta aquests nous plantejaments són els Plans Especials de Reforma Interior (PERI), un instrument previst a la legislació urbanística per ordenar de manera precisa el planejament de determinades àrees urbanes, similar als plans parcials en sòl urbanitzable.

Les competències que el marc legal confereix als Ajuntaments en l'àmbit del planejament urbanístic, per tant, són analíticament significatives per entendre la iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona en aquest sentit. Tot i que aquesta és una competència facultativa i per tant la iniciativa de l'Ajuntament, com hem vist, resulta d'una determinada voluntat política que es configura, a l'hora, a partir de la pressió que exerceix el moviment veïnal. De fet, el procés de redacció i aprovació del PERI es produeix en un marc de negociació i de pacte final entre els responsables polítics de l'Ajuntament i els representants del moviment veïnal. El lideratge dels agents locals en les polítiques de regeneració urbana del barri, per tant, és significatiu.

Ara bé, si bé el projecte de transformació urbanística de Ciutat Vella i, concretament, del mateix barri del Raval, és formulat d'acord amb un pacte fonamental entre el moviment veïnal i l'Ajuntament de Barcelona, l'impuls de la seva execució no pot entendre's sinó és a partir de les iniciatives polítiques de dos altres nivells de govern, tal com ja he apuntat en l'anàlisi del procés d'accés a l'agenda:

- ✓ D'una banda, la iniciativa del govern central a través del decret 2329/83, d'oferir ajuts a la rehabilitació d'àrees urbanes degradades, a través de la creació de la figura de les Àrees de Rehabilitació Integral (ARI).
- ✓ D'altra banda, l'assumpció per part del govern de la Generalitat de Catalunya, administració competent en la qualificació de les ARI a Catalunya, del repte de la regeneració del centre històric de Barcelona. L'octubre de 1986, el govern de la Generalitat aprova la qualificació com a ARI del conjunt de Ciutat Vella, com a conseqüència de la demanda de l'Ajuntament de Barcelona.

La qualificació de Ciutat Vella com a ARI, tal i com explica el seu Director Executiu entre 1991 i 1996 (Serra, 2002), requeria l'elaboració d'un Programa d'Actuacions que preveïés els següents aspectes:

- ✓ Primer, el planejament d'actuacions públiques i privades per a la rehabilitació de l'àrea urbana en qüestió.
- ✓ Segon, la clarificació dels recursos que aportarien diferents nivells d'administració.
- ✓ Tercer, l'establiment de mecanismes de coordinació entre els diferents agents implicats, el seguiment i el control de l'execució del programa.

Per tant, el model d'intervenció de l'ARI ja preveu, en la seva pròpia concepció, que les polítiques de regeneració que s'emmarquin dins d'aquest tipus de programes hauran de comptar amb la participació de diferents agents, públics i privats, i de diferents nivells de govern. El procés de qualificació de Ciutat Vella com a ARI, però, va estar marcat pel conflicte entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat. D'una banda, el govern autonòmic adopta la decisió al 1986, transitòriament, de suspendre la proposta municipal de modificació del PGM. D'altra banda, ajorna l'aprovació de l'ARI, frenant, per tant, la seva possible implicació en el finançament i la gestió del procés de regeneració. El conflicte entre ambdós nivells de govern es pot explicar en base a tres factors (Gomà i Rosetti, 1998: 113): a) diferències de fons entre l'equip de govern municipal i la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat; b) un escenari general de gran tensió política entre el partit de govern de la Generalitat, CiU, i els PSC-PSOE, que governa a Barcelona; i c) una voluntat d'afirmació corporativa del govern autonòmic, que fa ús dels seus recursos legals al si de la xarxa d'actors per tal de guanyar força i posicions de negociació més avantatjoses.

Finalment, un llarg procés de mediació d'interessos desactiva els punts de fricció. El maig de 1987 es constituïa la Comissió Gestora de l'ARI de la Ciutat Vella, avui encara activa, composta pels següents actors: l'Ajuntament de Barcelona – concretament, el Regidor de Ciutat Vella –, la Generalitat de Catalunya – concretament, el Director General d'Arquitectura i Habitatge – i, a més a més, els representants de les Associacions de Veïns dels barris del districte i la Cambra de Comerç. La presidència de la Comissió Gestora la comparteixen alternativament, per períodes anuals, el Regidor de Ciutat Vella i el Director General d'Arquitectura i Habitatge de la Generalitat de Catalunya. La Comissió es converteix en el principal òrgan de direcció política del procés de regeneració urbana de Ciutat Vella i esdevé l'expressió més clara del model de gestió multi-nivell i pluralista d'aquest procés. Com hem vist, el primer producte de la tasca d'aquesta Comissió és l'elaboració d'un Pla Quadriennal 1988 – 1991, anomenat sovint 'pla de xoc', que preveu les actuacions, les formes de gestió i les

inversions que es realitzaran en el districte durant aquest període. Tanmateix, les actuacions que s'han impulsat des de la Comissió Gestora de l'ARI troben el seu principal referent en els PERIS aprovats per l'Ajuntament.

Malgrat, però, que la direcció política del procés es produeix en el marc d'aquest òrgan, el pacte assolit entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat es basa en un repartiment de rols relativament nítid que es formula en els següents termes (Serra, 2002):

- ✓ L'Ajuntament es responsabilitza de l'obtenció de sòl (adquisicions, expropiacions, indemnitzacions i enderrocaments); l'actualització de serveis i infraestructures; la millora del nou espai públic; i la construcció d'equipaments al servei dels barris.
  
- ✓ La Generalitat, per la seva banda, es responsabilitza de la construcció d'habitatges finalistes de promoció pública en els sòls alliberats, destinats a afectats; la dotació de *subvencions a la rehabilitació privada a partir dels plans de l'habitatge estatals i autonòmics*; i la col·laboració en el finançament dels equipaments en el marc dels corresponents programes sectorials.

La corresponsabilització de la Generalitat de Catalunya en el procés de regeneració de Ciutat Vella, per tant, permet aportar nous recursos regulatius i financers a les polítiques de regeneració dels seus barris, incloses les del Raval. Progressivament, però, la complexitat inter-governamental d'aquestes polítiques anirà augmentant. D'una banda, la Diputació de Barcelona entra com a accionista en l'empresa de capital mixt PROCIVESA, els orígens i la funcionalitat de la qual explicaré més avall, i per tant s'involucra activament en el finançament i la gestió del procés. D'altra banda, la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona signen el setembre de 1994, desembre de 1996 i juliol de 1999 tres convenis successius amb el Govern central per tal d'augmentar la dotació dels ajuts financers de l'administració central a la rehabilitació dels edificis de Ciutat Vella, més enllà de les reduccions dels tipus d'interès per a la rehabilitació previstos en la figura del ARI. Finalment, el 12 de desembre de 1994 s'assoleix el compromís de la Unió Europea amb el procés de regeneració en el districte i, concretament, del barri del Raval: en aquesta data, la UE decideix destinar 3.277 milions de pessetes, per mitjà del Fons de Cohesió, per tal de finançar el 85% dels costos del Pla Central del Raval, pel qual es crea la nova Rambla del Raval. En definitiva, amb aquesta decisió, el caràcter multi-nivell de les polítiques de regeneració en el Raval es configura ja sobre la base de la participació de cinc

nivells de governs bàsics: l'Ajuntament de Barcelona, la Diputació de Barcelona, la Generalitat de Catalunya, el Govern Central i la Unió Europea (taula 16).

**Taula 16. Distribució de l'aportació econòmica a les polítiques de transformació urbanística de Ciutat Vella per agents institucionals i privats (Brunet, 2002).**

Sector públic - sector privat (percentatge sobre el total de recursos)	Agents	Percentatge sobre el total de recursos
Sector privat (61%)	Empreses	51
	Economia domèstica	10
Sector públic (39%)	PROCIVESA - Ajuntament de Bcn.	16
	Generalitat de Catalunya	10
	Administració Central	6
	Altres entitats públiques	6
	Subvenció particular	1

Esquemes similars de lideratge local de xarxes de govern multi-nivell es reproduïxen, també, en l'àmbit de les polítiques culturals: per exemple, el MACBA és co-finançat per l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya i la seva gestió és realitzada a través d'un consorci constituït el 1988 on hi participen, a més a més d'aquests dos nivells de govern, la Fundació Museu d'Art Contemporani; en el patronat d'aquesta fundació, a banda d'un seguit d'entitats privades que esmentaré més endavant, també hi participa la Diputació de Barcelona, que malgrat tot no aporta recursos financers al MACBA; el CCCB, per la seva banda, és finançat pel mateix Ajuntament de Barcelona i per la Diputació de Barcelona i no hi participa, en aquest cas, la Generalitat de Catalunya.

Les polítiques socials, per la seva banda, han descansat en un esquema de relacions inter-governamentals significativament diferents a les anteriors. Els Serveis Personals del Districte de Ciutat Vella s'emmarquen en la xarxa de Serveis Personals que es despleguen des de la primera meitat dels anys 80s pel conjunt de la ciutat, el disseny dels quals és formulat autònomament per l'àrea de Benestar Social de l'Ajuntament de Barcelona i implementat a través dels seus propis recursos humans, financers i organitzatius. A l'hora, els Districtes han gaudit d'un marge d'autonomia política significativa per concretar les accions en matèria de política social en els territoris. En tot cas, les relacions entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya en matèria de política social, s'han caracteritzat, tradicionalment, per la seva poca intensitat i fins i tot, per episodis concrets d'elevada conflictivitat entre ambdós nivells de govern (Trufió, 2000). Les polítiques socials en el Raval no han emmarcat dinàmiques significatives de govern multi-nivell com sí ha succeït, en canvi, en les polítiques urbanístiques i culturals.

## ii. Nous esquemes organitzatius: descentralització, agencialització i transversalitat

Les polítiques de regeneració urbana a Ciutat Vella han emmarcat no només nous esquemes d'interrelació entre diferents nivells de govern, sinó també canvis significatius en les maneres d'organitzar-se internament i d'operar de les administracions. Aquestes tendències de canvi poden observar-se, fonamentalment, en l'àmbit de l'administració local i fan referència a tres aspectes: en primer lloc, la descentralització de l'Ajuntament de Barcelona, amb la conseqüent creació del Districte de Ciutat Vella, que ha assumit funcions importants dins de les polítiques de regeneració urbana del centre històric; en segon lloc, la constitució de nous organismes de gestió que han pretès superar les rigideses burocràtiques de l'administració local i ajustar-se amb més flexibilitat a la complexitat del procés regenerador.

El primer govern democràtic municipal impulsà, al 1979, el procés de descentralització de l'Ajuntament. Inicialment, aquest procés es concreta en l'aprovació del Reglament dels Consells Municipals de Districte, a partir del qual es constitueixen un seguit de Consells amb funcions informatives, consultives i de comunicació envers la ciutadania. Al 1980, un equip de geògrafs i economistes comencen a elaborar, per encàrrec de l'Ajuntament, una proposta de divisió territorial de la ciutat que serà discutit a bastament amb tots els partits polítics representats en el Ple Municipal i diverses entitats. El projecte de descentralització de l'Ajuntament, finalment, és aprovat per unanimitat en Consell Plenari el 28 de gener de 1984. La nova configuració territorial de la ciutat es basa en la creació de 10 districtes que tenen en compte els processos històrics de conformació de la ciutat: el Districte de Ciutat Vella abasta els barris de Barcelona amb una història més llarga, l'anomenat centre històric de la ciutat.

L'organització dels Districtes de Barcelona distingeix entre un seguit d'organismes polítics (regidor de districte, consell de districte, president del consell, comissió de govern), organismes executius (encapçalats per un gerent de districte i diversos departaments, divisions i secretaries) i organismes de participació, normalment composts per representants d'entitats i representants tècnics i polítics del districte (consell consultiu d'associacions i entitats del districte, comissions

de treball – Urbanisme i Serveis Personals – i diversos consells de participació de caràcter sectorial).

En aquest marc organitzatiu, el Districte de Ciutat Vella ha assumit rols diversos en les polítiques de regeneració urbana dels seus barris:

- ✓ Els successius Regidors de Ciutat Vella han jugat un paper de lideratge polític del procés, contribuint a definir, conjuntament els responsables polítics de l'Ajuntament i els membres de la comissió de govern del districte, les línies bàsiques d'actuació en el districte i assumint la responsabilitat de facilitar el diàleg i l'intercanvi amb els representants del moviment veïnals dels barris
- ✓ El Consell de Districte, compostat per 15 consellers nomenats pels diferents partits polítics representats en el Ple Municipal, ha facilitat el control polític per part dels partits de l'oposició de tot el procés. Formalment, aquest organisme té la facultat d'elaborar el reglament intern del Consell, aprovar la distribució del pressupost anual, elaborar estudis sobre les necessitats del districte, informar preceptivament i proposar l'aprovació de plans i programes municipals que afectin el districte. Tant els PERI de barris com el Pla d'Actuació Integral de Ciutat Vella van ser aprovats per unanimitat en aquest Consell i en ell ha recaigut també la funció de control polític de la seva execució.
- ✓ Finalment, el Consell d'Entitats del Districte i la resta de comissions, grups de treball i consells sectorials, a més a més d'altres mecanismes de participació que esmentarem més endavant, han pretès afavorir la participació dels veïns i de les entitats en el seguiment de les línies d'actuació política en el districte.

Per tant, la direcció política del procés de regeneració urbana a Ciutat Vella per part de la Comissió Executiva de l'ARI ha hagut de sotmetre's no només al control i les directrius marcades pels organismes polítics centrals de l'Ajuntament sinó també al control dels organismes polítics i participatius del districte. Simultàniament, una part significativa de l'execució de les polítiques de regeneració urbana a Ciutat Vella ha descansat sobre els organismes executius del Districte, concretament, en el marc dels Serveis Tècnics del Districte i dels Serveis Personals. Mentre els segons, com hem vist, han jugat un paper cabdal en el desenvolupament de les polítiques socials a Ciutat Vella i en el barri del Raval concretament, les polítiques de transformació

urbanística del territori han estat gestionades, bàsicament, per dos organismes que mostren tendències clares d'agencialització en la gestió de les polítiques: la societat Promoció Ciutat Vella S.A. (PROCIVESA), i l'Oficina de Rehabilitació de Ciutat Vella (ORCV).

**PROCIVESA** es constitueix al setembre de 1988, amb l'acord unànim del Ple de l'Ajuntament de juliol del mateix any, com a societat anònima de capital mixt, amb majoria de capital públic municipal i amb una durada prevista de 14 anys. A més a més de participar-hi l'Ajuntament de Barcelona, com a soci majoritari, i la Diputació de Barcelona, hi participen cinc entitats financeres (caixes i bancs), dues entitats promotores (d'obra pública i aparcaments), una entitat de serveis i una societat instrumental formada pels comerciants del barri de l'àrea de Barnacentre, al barri Gòtic. La creació d'aquesta empresa respon a un doble objectiu: superar les insuficiències financeres de l'Ajuntament de Barcelona per assumir les responsabilitats d'execució del programa ARI que tenia atribuïdes i augmentar la flexibilitat en la gestió del programa. Concretament, l'activitat de PROCIVESA al llarg del seu període d'existència (1988 – 2002), s'ha centrat en les següents activitats:

- ✓ Expropiacions
- ✓ Enderrocament
- ✓ Compres en el mercat secundari
- ✓ Rehabilitació i promoció
- ✓ Lloguer d'Habitatges
- ✓ Pavimentació, adequació i enllumenat, coordinadament amb el Districte

El Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona de 2 de febrer de 1989 va declarar PROCIVESA beneficiària de les expropiacions que compregués l'ARI de Ciutat Vella. Per tant, es facultava a aquesta entitat per tramitar els expedients, establir l'apreuament i adquirir els béns i drets expropiats. Un cop assolida l'expropiació, PROCIVESA adquiria el compromís de cedir gratuïtament a l'Ajuntament els terrenys destinats a vials, zones verdes i equipaments públics, sense cap tipus de càrrega ni gravamen. En aquest sentit, PROCIVESA ha estat la principal responsable d'establir els contactes amb els ocupants dels habitatges, propietaris o llogaters, negociar amb ells les condicions d'abandonament dels habitatges i les indemnitzacions o les condicions de real·lotjament en el barri. Una part significativa de les promocions públiques d'habitatge a Ciutat Vella, destinades al real·lotjament dels afectats, han estat realitzades per la mateixa entitat. D'altres per l'Institut Català del Sòl (INCASOL), organisme autònom vinculat a la

Generalitat, i en alguns casos, pel Patronat Municipal de l'Habitatge (PMH). Però la insuficiència d'habitatges de construcció pública per al real·lotjament de tots els afectats ha portat a PROCIVESA a haver d'adquirir habitatges al mercat secundari per tal d'ampliar l'oferta d'habitatges alternatius. Igualment, aquesta entitat ha adquirit d'altres immobles destinats a la realització d'operacions immobiliàries. Un cop completat el buidament de les finques afectades, PROCIVESA s'ha fet càrrec, també, del seu enderrocament, la neteja i el tancament del solar resultant. O bé, en el cas d'habitatges adquirits en el mercat secundari, de la rehabilitació o fins i tot l'enderrocament i posterior construcció d'obra nova per tal de poder-hi real·lotjar els afectats. Per últim, la Societat ha llogat els pisos de la seva propietat als afectats per les expropiacions. Coordinadament amb els Serveis Tècnics del Districte de Ciutat Vella, ha contribuït, també al finançament i la gestió de les operacions de millora de les infraestructures i de l'espai públic dels barris i a la realització de diverses activitats de promoció dels barris, com les Jornades de Ciutat Vella o diversos estudis sobre els processos de regeneració.

Al 2002, PROCIVESA esgotava el període previst per la seva vigència, havent invertit un total de 82'5 milions d'euros en operacions d'alliberació de sòl, expropiacions i real·lotjaments; 20 milions d'euros en la millora de l'espai públic; 6'6 milions en la construcció o l'ampliació d'equipaments públics i 81'7 milions d'euros en la construcció o la rehabilitació d'habitatges per al real·lotjament dels afectats per les expropiacions (DDAA, 2002). Però en el Consell Plenari de 19 de febrer de 1999 s'havia decidit donar continuïtat a PROCIVESA a través de la creació d'una nova societat municipal d'economia mixta, FOCIVESA, successora de la primera, amb una estructura accionarial similar a la primera: l'Ajuntament de Barcelona en continua sent el soci majoritari (51% del capital) i la Diputació de Barcelona continua estant-hi present amb un 9% del capital. Hi participen tres entitats financeres (BBVA, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, Caixa de Catalunya), dues empreses de serveis (SABA i Telefònica) i una entitat creada amb l'objectiu de promoure la revitalització comercial de Ciutat Vella (Iniciativa per a la Recuperació de Ciutat Vella, S.L.). FOCIVESA continua avui contribuint al finançament i la gestió del procés de regeneració del districte i en el Raval, concretament, ha actuat conjuntament amb la iniciativa privada per la remodelació de l'anomenada Illa Robadors, que pretén completar l'operació de transformació de l'entorn de la Rambla del Raval.

**Taula 19. Estructura accionarial de FOCIVESA (FOCIVESA, 2003)**

Accionistes	€	%
Ajuntament de Barcelona	3.065.100	51.0
Diputació de Barcelona	540.900	9.0
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (Caixa Holding S.A.)	751.250	12.5
Banco Bilbao-Vizcaya Argentaria S.A.	601.000	10.0
Caixa de Catalunya (Invercartera, S.A.)	420.700	7.0
Telefónica Soluciones Sectoriales S.A.	300.500	5.0
SABA Aparcamientos S.A.	180.300	3.0
Iniciativa per a la Recuperació de Ciutat Vella, S.L.	150.250	2.5
<b>Total</b>	<b>6.010.000</b>	<b>100%</b>

L'**Oficina de Rehabilitació de Ciutat Vella (ORCV)** és l'altre instrument institucional bàsic del qual s'han dotat les polítiques de regeneració urbana en el districte (Pasquina, 2002). L'Oficina de Rehabilitació va ser creada per conveni entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu, concretament, de coordinar l'acció entre aquests dos nivells de govern per tal de donar resposta a les necessitats d'informació, foment i gestió administrativa i tècnica de la iniciativa privada per a la rehabilitació dels habitatges del districte. Per tant, L'ORCV ha estat l'instrument bàsic de suport a la rehabilitació privada, entesa com un complement fonamental de les actuacions urbanístiques d'iniciativa pública portades a terme en tot el procés.

Inicialment, aquest organisme va limitar-se a l'oferiment d'ajuts per a intervencions puntuals d'interiors d'habitatges, però va anar ampliant el seu àmbit d'intervenció cap a la realització d'obres en els elements comuns dels edificis i rehabilitacions integrals amb la conseqüent posada al mercat d'habitatges fins al moment obsolets. Els increments en la dotació de recursos d'aquest organisme que fan possibles aquest eixamplament dels seus àmbits d'actuació han resultat, com hem vist abans, de tres convenis signats entre setembre de 1994 i juliol de 1999 entre l'Ajuntament de Barcelona, la Generalitat de Catalunya i el Govern Central, concretament, l'antic Ministeri d'Obres Públiques, Transport i Medi Ambient (MOPTA). Entre 1999 i 2002, els ajuts públics acumulats per aquests convenis han estat al voltant dels 27 milions d'euros i han suposat una inversió privada acumulada superior 144 milions d'euros. D'altra banda, amb l'objectiu de millorar la qualitat de les intervencions i d'ampliar els serveis, l'ORCV ha signat convenis amb diferents entitats, com la Cambra de la Propietat Urbana, el Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya, el Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Barcelona, el Col·legi d'Administradors de Finques de Barcelona i companyies de serveis com FECSA-ENDESA, Aigües de Barcelona, Gas Natural i el Gremi d'Ascensors, entitats que han aportat assessorament tècnic i legal i millores econòmiques pels promotors d'obres de rehabilitació en el

districte de Ciutat Vella. Finalment, dins del programa Raphael, la Unió Europea va donar suport al projecte impulsat per la ORCV "Sgraphito, esgrafiats barrocs a Ciutat Vella", projecte que té per objectiu la recuperació del patrimoni històricoartístic de més de 270 edificis del districte amb esgrafiats barrocs (Pasquina, 2002)<sup>61</sup>.

Finalment, m'he preguntat també per l'existència de **mecanismes de coordinació intersectorial** que reflecteixin el suposat caràcter integral de les polítiques de regeneració urbana. Per al cas de les polítiques de regeneració urbana de Ciutat Vella i del Raval, concretament, aquests mecanismes destaquen per la seva absència. Així es pot constatar quan hom analitza l'estructura organitzativa sobre la qual s'ha articulat el procés de regeneració del districte i així ho confirmen també la totalitat de les persones que han estat entrevistades en aquesta tesi: com hem vist, així ho constaten i tendeixen a emfasitzar-ho els responsables polítics i tècnics de Serveis Personals i els directius d'alguns equipaments culturals del barri del Raval i així ho reconeixen, també, els responsables tècnics de les polítiques de transformació urbanística. D'una banda, en el diagnòstic del problema i en la formulació dels objectius d'aquestes polítiques s'ha reconegut el caràcter multi-dimensional de la problemàtica dels barris del districte. D'altra banda, el planejament general de les actuacions ha estat sotmès al control polític d'un seguit d'organismes institucionals de l'Ajuntament i del Districte de Ciutat Vella, entre ells la regidoria i la gerència del districte, a més a més dels òrgans participatius. Però en l'execució d'aquests programes d'actuació no s'han articulat mecanismes de coordinació entre els cossos tècnics i professionals de les diferents àrees de l'Ajuntament i del Districte que han actuat sobre el territori. És més, podem suposar que l'agencialització de les polítiques a través d'organismes com PROCIVESA i la ORCV ha accentuat l'especialització temàtica des de la qual actuen alguns dels cossos tècnics i professionals i ha disminuït les possibilitats de coordinació inter-sectorial entre les diferents àrees.

### **iii. Participació ciutadana i implicació dels agents privats en el procés**

---

<sup>61</sup> En l'àmbit de les polítiques culturals, tornem a trobar-nos amb mecanismes significatius d'agencialització: fonamentalment, la creació de la fundació que gestiona el museu del MACBA. En canvi, les innovacions organitzatives en l'àmbit de les polítiques socials són, en aquest sentit, molt menys significatives.

Com hem vist, les polítiques de regeneració urbana al conjunt de Ciutat Vella parteixen d'un pacte bàsic entre el moviment veïnal dels diferents barris i l'Ajuntament de Barcelona que es basa en un seguit d'aspectes de fons:

- ✓ impulsar polítiques de regeneració d'aquests barris que permetin abordar les problemàtiques urbanístiques i socials que històricament han patit;
- ✓ fer-ho a partir de propostes concretes, delimitades en el temps i factibles, ajustant-se a les possibilitats financeres i competencials de les administracions que s'hi involucrin (superar, en definitiva, les dificultats d'implementació que han caracteritzat, tradicionalment, els plans de reforma interior del centre històric);
- ✓ fonamentar aquestes polítiques en el dret a la permanència dels veïns en el seu barri; la qual cosa, a l'hora, comportava reduir l'abast de les afectacions previstes en el PGM; garantir el dret al real·lotjament dels afectats; i emprendre mesures que permetessin contrarrestar els possibles efectes gentrificadors de les polítiques de regeneració, per exemple, amb la promoció d'habitatge públic.

Dels fonaments d'aquest pacte inicial podem establir tres idees importants en l'anàlisi de com s'ha articulat la participació ciutadana en el procés de regeneració urbana de Ciutat Vella i del Raval concretament: primer, la participació dels veïns s'ha centrat en el disseny i l'aprovació final del PERI i el seguiment de la seva execució i ha estat més aviat residual en la formulació de les polítiques culturals i socials; segon, dins d'aquest àmbit, els moviments veïnals s'ha concentrat en *la vigilància activa dels processos d'afectació urbanística i la garantia del dret de real·lotjament dels afectats*; tercer, la participació veïnal ha estat articulada, fonamentalment, a través de la representació de les associacions de veïns tradicionals dels barris de Ciutat Vella en els diferents organismes de direcció política del procés. És a dir, el mateix Ajuntament de Barcelona ha privilegiat aquests representants veïnals no només en els organismes formals, sinó també en les dinàmiques informals d'interrelació entre les institucions i els veïns.

La configuració de la Comissió Executiva de l'ARI mostra la posició privilegiada que tenen els representants de les associacions de veïns com a interlocutors de l'Ajuntament en les polítiques de regeneració de Ciutat Vella. Així, com hem vist, en el marc d'aquesta Comissió hi estan representats les quatre associacions de veïns tradicionals per cadascun dels barris del districte. Per al cas del Raval, l'entitat que ha estat representada en la Comissió ha estat, des dels seus orígens, l'Associació de Veïns del Raval, presidida des de 1984 per Pep Garcia. També he

apuntat més amunt que aquesta Comissió s'ha centrat en la direcció política de l'execució del Pla Integral d'Actuació a Ciutat Vella que, a l'hora, integrava els diferents PERI dels respectius barris del districte. En el marc d'aquesta Comissió, els representants de les associacions de veïns han pogut fer el seguiment de l'execució d'aquests plans urbanístics i, concretament, s'han especialitzat temàticament en la defensa del dret de real·lotjament dels veïns afectats per les operacions urbanístiques. Així ho reconeix president de l'Associació de Veïns del Raval quan ens explica les tasques que realitza aquesta entitat (entrevista a Pep Garcia):

*"Vam decidir no funcionar amb vocalies quan es va començar a aplicar el PERI i vam dir que allà calia fer un esforç enorme per part de totes i que, per tant, el que havíem de fer era concentrar-nos en allò que ens venia a sobre, que era l'expropiació i el desnonament de mil quatre-cents famílies (...). Jo era d'aquest criteri, que dels deu membres de la Junta una part important es bolqués en aquell tema concret. I així hem anat funcionant".*

El mateix Pep Garcia reconeix les relacions privilegiades que ha tingut, tradicionalment, amb els responsables tècnics i polítics de les polítiques urbanístiques al barri. Per exemple, esmenta que el Pla d'Actuacions Integrals de Ciutat Vella va ser pactat entre el regidor de Ciutat Vella Joan Clos i ell mateix en una trobada informal entre ambdós i que mentre Clos es va mantenir en el seu càrrec, acostumaven a dinar junts dos cops al mes per discutir diferents aspectes de l'execució del Pla, més enllà de les trobades que tenien en el marc de la Comissió Gestora de l'ARI.

Però al llarg dels últims anys les dinàmiques de participació al voltant de les polítiques de regeneració urbana al Raval han experimentat dues tendències significatives de canvi:

- ✓ D'una banda, les relacions entre l'Associació de Veïns del Raval i les institucions locals s'han anat deteriorant. El deteriorament de les relacions entre aquests dos actors sembla haver-se produït sobre la base dels eixos de conflicte, abans esmentats, que la política urbanística ha generat. Així, doncs, el president de l'Associació de Veïns del Raval manifesta algunes crítiques sobre com s'ha dut a terme el procés de regeneració: per exemple, en relació a la qualitat dels nous habitatges construïts per real·lotjar els afectats; l'arquitectura dels nous edificis; suposades pressions que PROCIVESA hauria exercit sobre els afectats per acceptar indemnitzacions misèrrimes; entre d'altres. A més a més,

acusa l'Ajuntament de marginalitzar cada cop més l'Associació de Veïns i de promoure entitats que competeixen amb ella en la representació veïnal.

- ✓ Precisament, la segona tendència de canvi fa referència a l'aparició de noves entitats en el barri que qüestionen la legitimitat de l'Associació de Veïns del Raval com a entitat representativa dels interessos veïnals. Per exemple, el 1990 es crea la Taula del Raval, una plataforma d'entitats del barri que coincideixen en criticar l'Associació de Veïns del Raval en tant que una entitat excessivament personalista i poc representativa de la pluralitat d'interessos presents en el barri. La Plataforma contra l'Especulació, la Plataforma en Defensa de la Barcelona Vella, o la Fundació Tot Raval, per esmentar només alguns casos especialment significatius, han emergit en els darrers anys competint, també, amb l'Associació de Veïns del Raval, pel poder de representativitat veïnal. Durant els anys 90s, per tant, es va fent evident que l'Associació de Veïns del Raval no té per si sola la capacitat de representació veïnal que l'Ajuntament durant molts anys li ha atribuït en exclusiva. Determinats posicionaments contraris a la direcció que ha pres el procés de transformació del barri, així com col·lectius amb creixent presència en el barri com els joves o les persones immigrades, han estat marginats per l'Associació de Veïns del Raval, fet que ha motivat l'aparició de nous moviments veïnals i de noves entitats que en qüestionen la seva legitimitat.
- ✓ En aquest nou escenari, podem observar alguns signes que l'Ajuntament de Barcelona té la voluntat d'ampliar el ventall d'entitats amb qui establir dinàmiques d'intercanvi i de col·laboració, tot i que encara és aviat per afirmar que s'ha superat el predomini de l'Associació de Veïns del Raval com a principal interlocutora de les institucions. La promoció per part de l'Ajuntament de la Fundació Tot Raval o l'establiment de diversos convenis de col·laboració amb entitats que treballen en els àmbits de la cultura, la immigració o la promoció social comencen a dibuixar, però, un escenari de participació ciutadana més pluralista i temàticament més divers que no pas aquell que ha predominat durant la fase de disseny i execució del projecte de transformació urbanística del barri.

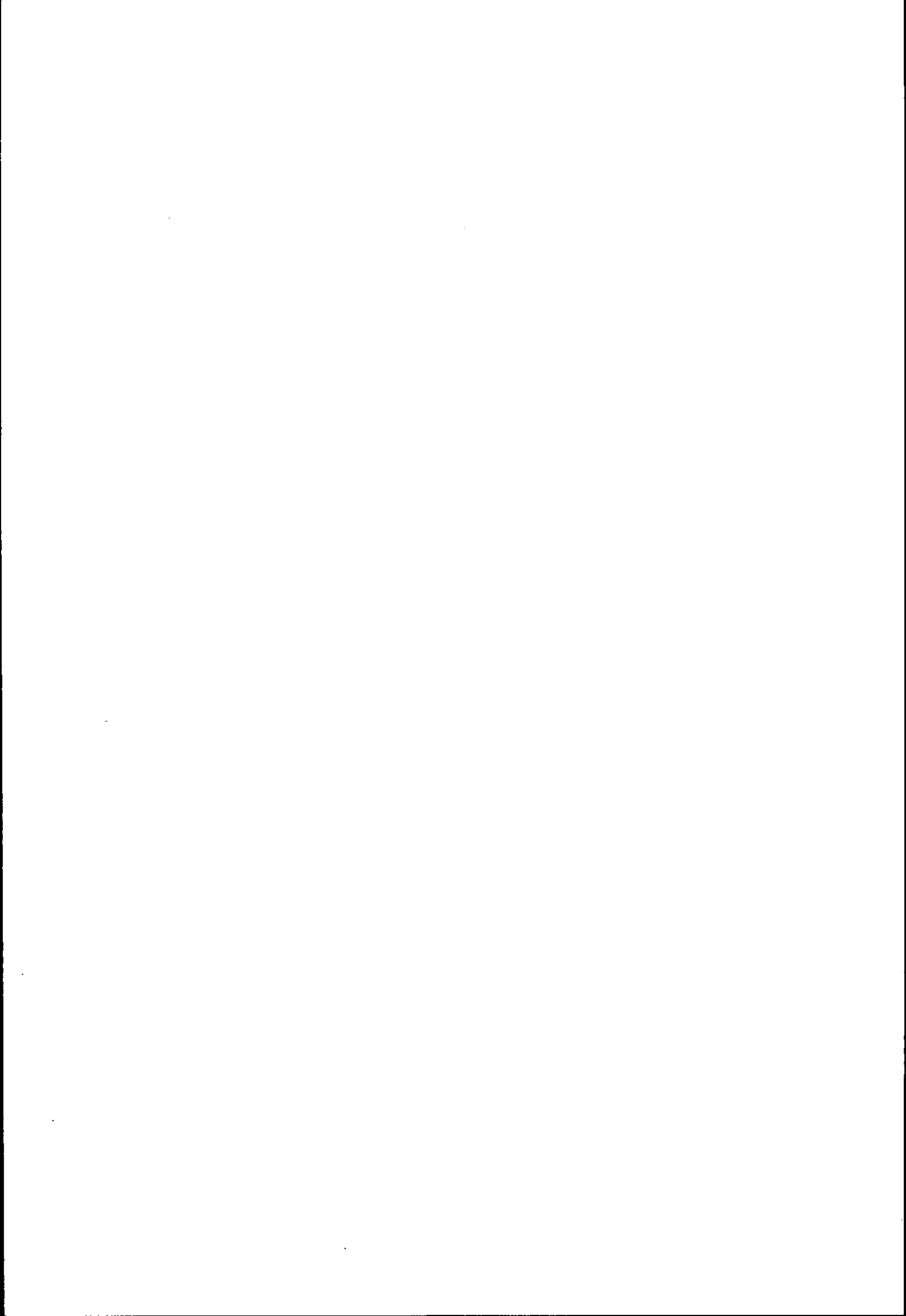
Mentre la Comissió Gestora de l'ARI continua essent el principal organisme de direcció política del procés de regeneració a Ciutat Vella, existeixen, de fet, altres espais de participació en que les entitats i els diversos col·lectius socials dels barris poden fer arribar a l'Ajuntament les seves propostes i demandes. Mecanismes de participació articulats sobre diferents temes, però amb

lògiques de funcionament similars, que esdevenen espais de consulta i d'informació de l'Ajuntament envers les entitats sobre aspectes diversos de les actuacions polítiques al districte: consells d'entitats, comissions, taules, audiències... Tota aquesta xarxa d'organismes participatius, però, ha ocupat una posició més aviat perifèrica en el disseny i el seguiment de les polítiques de regeneració urbana en el barri. Es tracta d'organismes de caràcter informatiu i consultiu, sense poder decisonari, que només es convoquen de manera molt espaiada en el temps. La seva existència ha permès l'expressió de les noves contradiccions i conflictes que es donen entre diversos col·lectius del barri, sense alterar encara, però, el predomini institucional i de les associacions de veïns tradicionals del districte en el procés d'elaboració de les polítiques.

Les polítiques de regeneració urbana del Raval, i molt especialment les polítiques urbanístiques i culturals, han emmarcat també nous esquemes de cooperació públic – privada. Començant per la participació de diverses entitats lucratives com a socis accionistes de PROCIVESA i FOCIVESA, continuant per la signatura de diversos convenis entre l'Ajuntament i agents privats per la realització de determinats projectes (com els que ha promogut l'ORCV), i finalitzant en la implicació dels mateixos propietaris d'habitatges i d'edificis en les operacions de rehabilitació (vegeu més amunt). Les polítiques culturals han emmarcat, també, certes dinàmiques de cooperació públic – privada: per exemple, la fundació que gestiona el MACBA es nodreix del capital que hi aporten una trentena d'empreses<sup>62</sup>, a més a més de les aportacions de les tres institucions que hi són presents (Ajuntament, Diputació i Generalitat). Aquestes dinàmiques de col·laboració entre agents públics i agents privats de mercat, en canvi, han estat força marginals en matèria de polítiques socials.

---

<sup>62</sup> Finalment, les empreses que aporten recursos a aquesta fundació, són: entitats financeres (Banca Catalana, Banc de Sabadell, Caixa de Barcelona i Grupo Catalana Occidente), empreses del sector de la construcció (Acesa, Asland, Cementos Molins, Construcciones Miarnau, Uniland Cementera, Cubiertas y Mzov); empreses d'alimentació (Codorniu, Danone, Freixenet, Gallina Blanca) i empreses lligades al món editorial i els mitjans de comunicació (Editorial Planeta, Grupo Zeta, La Vanguardia, Plaza i Janés, Círculo de Lectores i El País). Dades extretes de Rius (2004).



### **III. EI PLA COMUNITARI DE LA TRINITAT NOVA**

Quines problemàtiques específiques pateix el barri de la Trinitat Nova? Quin tipus de respostes s'han donat a les dinàmiques de multi-degradació que ha anat experimentant al llarg dels darrers anys? L'objectiu d'aquest capítol serà oferir un seguit de respostes a aquest tipus de qüestions. Seguiré una estructura similar a la del capítol anterior: en primer lloc, faré un breu repàs de la història del barri des dels seus orígens fins l'impuls, en aquest cas, del Pla Comunitari de la Trinitat Nova, que no es produeix fins el 1996; en segon lloc, analitzaré en profunditat el procés de gestació i el desenvolupament del Pla Comunitari, distingint, en aquest cas, entre dues grans etapes (1996 – 1999; 2000 – 2004), la distinció de les quals serà justificada amb deteniment en les properes pàgines.

#### **1. Breu repàs de la història de la Trinitat Nova: l'etapa pre-democràtica i l'etapa democràtica prèvia a l'impuls del Pla Comunitari**

*L'etapa pre-democràtica: de la construcció d'habitatges a l'oblit*

La Trinitat Nova és un barri amb poc més de 7.000 habitants situat al districte de Nou Barris de Barcelona, a les falces de la serra de Collserola en la seva vessant del riu Besòs. A finals dels anys 40, el territori on s'assenta actualment es trobava pràcticament buit, amb l'excepció d'algunes cases d'estiu, algunes instal·lacions de subministrament elèctric i, sobretot, les instal·lacions de l'empresa Aigües del Ter, a través de les quals se segueix subministrant gran part de l'aigua de la ciutat de Barcelona. Durant molt de temps, aquest territori ha representat un espai estratègic pel subministrament d'aigua i d'energia elèctrica a la ciutat.

Però la urbanització definitiva del barri de la Trinitat Nova no comença a produir-se fins a mitjans del segle XX. Concretament, la pràctica totalitat del barri és construïda entre els anys 50s i 60s, en un context de ràpida expansió del sector industrial de la ciutat que provocà forts fluxos migratoris camp-ciutat. La Trinitat Nova sorgeix, com tants altres barris de l'àrea metropolitana de Barcelona, amb la funció d'acollir una part d'aquests fluxos migratoris que no van trobar cabuda en el parc d'habitatges existent a la ciutat.

La pràctica totalitat dels blocs d'habitatges que avui constitueixen el barri van ser construïts per la intervenció de tres organismes públics<sup>63</sup> (Ajuntament de Barcelona, 1982; Tatjer, 1995; AVTN, 1997):

- a) *L'Obra Sindical del Hogar (OSH)*, pertanyent al *Ministerio de la Vivienda i vinculada al Sindicato Vertical* va desenvolupar una forta activitat constructora durant aquests anys, amb més de 40.000 habitatges a tot Catalunya i més de 8.500 a la ciutat de Barcelona. Va iniciar la seva intervenció a la Trinitat Nova el 1954 i va construir 1.154 habitatges, ocupant 6'5 hectàrees en els terrenys més elevats del barri, coneguts com els blocs de la Trinitat Sindical. Aquests habitatges anaven destinats a treballadors vinculats al *Sindicato Vertical* i es van caracteritzar per les seves reduïdes dimensions (entre 30 i 39 m<sup>2</sup>), la manca d'equipaments bàsics i la mala qualitat dels materials utilitzats.
- b) El *Instituto Nacional de la Vivienda (INV)*, depenent del *Ministerio de Gobernación*, va realitzar a la Trinitat Nova una de les seves poques promocions directes. Va construir 1.159 habitatges en dos grans grups: al 1959, 679 habitatges i 34 locals agrupats en 4 illes amb 32 blocs; al 1955, 480 nous habitatges amb 3 illes i 19 blocs. Els habitatges de l'INV eren força més grans i de millor qualitat que els de l'OSH, però van ser construïts igualment sense preveure la dotació d'equipament bàsics ni cap tipus de planejament urbanístic previ.
- c) El *Patronato Municipal de la Vivienda (PMV)*, vinculat a l'Ajuntament de Barcelona, va ser la institució que va cedir els terrenys per la construcció del barri. Va construir un total de 1097 habitatges, un terç de les edificacions del barri, en tres etapes: al 1953, 597 habitatges de protecció oficial (37 blocs) i 21 locals; al 1959, 251 nous habitatges; al 1963, 156 habitatges.

Com molts altres barris construïts amb la mateixa finalitat i pels mateixos organismes responsables, Trinitat Nova es va alçar sobre el territori sense cap tipus de planificació urbanística prèvia i sense preveure unes condicions mínimes d'habitabilitat. Els blocs d'habitatges es van construir com a barraques sobre un gran descampat, sense preveure l'asfaltat dels carrers, sense il·luminació pública i ni tan sols amb una xarxa adequada de clavegueram. L'espai públic va ser totalment desconsiderat: la major part d'aquests blocs no disposaven de locals per la instal·lació de comerços o tallers, no existien places públiques ni

---

<sup>63</sup> En aquest sentit, hom s'ha referit a la Trinitat Nova com "un barri de construcció oficial" (Ajuntament de Barcelona, 1982).

espais verds i els únics equipament públics durant molts anys van ser algunes escoles i la parròquia. El barri restava totalment desconnectat del nucli urbà de Barcelona, sense preveure's l'arribada del transport públic i amb uns accessos realment complicats. Un estudi sociològic de 1964 ho explicava en els següents termes (citat a Ajuntament de Barcelona, 1982: 16):

*"Las primitivas características de esta zona, un desmonte, harían más necesaria si cabe que en ninguna otra parte una racional concepción de una moderna urbanización. La carencia de los más elementales servicios, como luz, encauzamientos de torrentes, alcantarillado, etc, unido a la ausencia de una pavimentación adecuada en las calles y acceso a la zona, ya que todas las calles asfaltadas del Grupo II (Meridiana, Sagaró y Plamós) dejan de serlo al finalizar el mismo, como tampoco los accesos por su parte Sur (Via Favencia); la inexistencia de instalaciones deportivas, escasez de parques infantiles y escaso o nulo funcionamiento de los centros de enseñanza, creemos constituyen la causa etiológica de gran parte de los accidentes ocurridos..."*

El nou habitatge tampoc no recollia unes condicions mínimes d'habitabilitat: les dimensions dels apartaments eren molt reduïdes, els seus equipaments eren mínims i els blocs van ser construïts amb materials de molt baixa qualitat. Des del primer moment es va començar a plantejar un problema greu de densitat, resultat d'un creixement demogràfic molt superior a les previsions oficials. En paraules d'un veí de l'època (citat a Aj.Bcn, 1982: 18):

*"Entre estos emigrantes me encuentro yo, que vivo en un piso de la Trinidad Nueva, de 30m2, construido por el Sindicato. Tengo cuatro hijos, por tanto con mi mujer somos seis, y si dividimos los 30m2 que nos dio el Sindicato el año 1954, resulta que nos corresponden 5m2 por persona"*

El 1957, quan la major part dels blocs d'habitatges ja havien estat construïts, l'Ajuntament de Barcelona va aprovar la redacció d'un Pla Parcial pel barri, que per primer cop serà referit oficialment com a "Trinidad Nueva". El projecte definia tres objectius bàsics: l'adequació de la xarxa viària; la dotació d'una infraestructura mínima d'aigua i clavegueram i la construcció d'alguns equipaments elementals (l'església, el centre parroquial, el mercat i un edifici administratiu), que es concentrarien segons la previsió del pla en una sola illa. Però, tal com ens explica Tatjer (1995), les promeses del pla van trigar molt a arribar i algunes no ho van fer mai: la major part dels equipaments del barri van ser construïts per la iniciativa civil i eclesiàstica (la Parròquia Sant Josep Obrer, l'institut Roger de Flor, el parvulari Benjamí...), el mercat no va ser

executat fins el 1977 i no es va arribar a construir cap tipus d'equipament públic mèdic, sanitari, cultural o esportiu.

L'època de l'alcalde Porcioles encara va empitjorar més la situació: la seva política de desenvolupament i expansió especulativa suposava una marginació encara més dramàtica dels barris perifèrics i un aïllament cada cop més gran respecte les dinàmiques del nucli urbà. El soterrament al 1960 del tren nord, la prolongació de la Meridiana entre 1961 i 1967 i el pla de reconversió dels espais industrials i els espais de residència popular sotmetien el barri a una situació de creixent isolació urbanística. Un projecte en concret, el projecte de remodelació del sector Trinitat - Torre Baró - Vallbona, que preveia entre d'altres coses l'enderrocament de 300 habitatges de la Trinitat Nova, va motivar la creació al 1970 d'una federació d'associacions de veïns d'aquests tres barris i va suposar un dels períodes de mobilització veïnal més importants en la història del barri. L'oposició veïnal va aconseguir frenar la seva posada en marxa, però la reconducció del planejament a través del PGM de 1976 comportava una altra vegada greus conseqüències urbanístiques per la Trinitat Nova: la construcció de dues vies ràpides a l'interior del barri (Via Júlia i Chafarinas) i l'obertura del segon cinturó (Via Favència): *"tots aquest vials no farien res més que deixar el barri totalment aïllat de la resta de barris, dividit en parts per les vies ràpides interiors i contaminats pel fum dels automòbils"* (Tatjer, 1995: 51).

L'actuació de les administracions a la Trinitat Nova durant aquesta etapa, en síntesi, es pot caracteritzar pels següents elements:

- a) la promoció d'un creixement ràpid, sense cap tipus de planificació global, sense preveure la dotació d'equipaments i infraestructures urbanes bàsiques, amb una total desconsideració de l'espai públic i amb un total menyspreu a la comunicació urbanística del barri amb la resta de la ciutat.
- b) el desinterès per anar més enllà de la mera construcció d'habitatges. Habitatges, a més a més, sense equipaments elementals, de superfície molt reduïda, que aviat empitjorarien a causa de la mala qualitat dels materials i l'escàs manteniment: una expressió més de l'anomenat "barraquisme vertical".
- c) l'atorgament al barri d'un lloc perifèric dins de l'agenda d'actuació pública: més enllà de la construcció d'habitatges, la Trinitat Nova només entrava a l'agenda d'actuació quan les

necessitats del barri adquirien una forma més dramàtica o quan la pressió veïnal resultava insostenible. Els poders públics, per tant, adoptaven una posició passiva i reactiva davant de les problemàtiques més bàsiques del barri.

- d) la subordinació del barri a les necessitats de creixement i expansió d'infraestructures a la ciutat i la despreocupació per les necessitats residencials dels seus habitants.
- e) la descoordinació entre els organismes públics: en la construcció del barri, no es va preveure cap mecanisme més de relació entre administracions que la divisió del territori en parcel·les de propietat oficial, sobre les quals cada organisme exercia competències gairebé exclusives.
- f) uns modes d'actuació altament autoritaris, impositius, jeràrquics, sense preveure espais de diàleg o de negociació amb els veïns, menystenint totalment les seves necessitats i insensibles a les demandes expressades.

Com a reacció a aquesta situació, els anys 60 i 70 van estar marcats per una forta mobilització veïnal que reivindicava uns mínims bàsics pel barri i que denunciava els nous projectes urbanístics que marginaven i l'excloïen encara més de les dinàmiques de creixement i prosperitat de la ciutat. Es va desenvolupar així una organització veïnal cada cop millor articulada, amb efectes cohesionadors sobre la comunitat, amb una forta capacitat de mobilització sobre els veïns i les veïnes del barri i centrada en reivindicacions de caràcter urbanístic però fortament polititzada. Una organització veïnal, cal dir, que no només va demostrar una forta capacitat de mobilització reivindicativa sinó també una capacitat d'iniciativa propositiva considerable. Ja a mitjans dels 60 les primeres temptatives d'organització veïnal van rebre un impuls important per part de les parròquies de St. Josep Obrer i dels barris de l'entorn, que acolliren també nuclis polítics i sindicals d'oposició al règim franquista.

Les principals mobilitzacions es produïren coincidint amb el mandat de l'alcalde Porcioles, centrant-se en reivindicacions de caràcter urbanístic i amb un lligam clar amb els partits d'esquerra, que havien començat a penetrar en els barris obrers. Un clar exemple de la capacitat propositiva del moviment veïnal es produïa en el marc del projecte de remodelació del sector Trinitat - Torre Baró - Vallbona, quan amb la col·laboració del geògraf Jordi Borja i de l'arquitecte Emili Donato, el barri va presentar un projecte en el concurs públic d'idees quedant

en segon lloc. En un número especial de la revista *Barrios de 1974*, els veïns de la Trinitat Nova tornaven a presentar propostes alternatives sobre habitatge, transport públic, equipaments, infraestructures, gestió econòmica, contribucions i control de gestió del pla. La pressió veïnal va donar alguns fruits significatius durant els 70, com l'obertura del mercat el 1977, efecte de la mobilització del Grup de Dones, o el primer projecte global de reparació d'habitatges en el barri per part de l'INV, que ja llavors s'havia convertit en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (Aj. Bcn, 1982; Tatjer, 1995).

#### *L'etapa democràtica prèvia al PCTN (1980 – 1995): de l'esperança a l'assistencialisme*

Els anys de la transició democràtica van omplir la Trinitat Nova d'il·lusió i expectatives, sentiments que es referien tant a les possibilitats de participació democràtica que oferiria el nou règim com a les oportunitats de satisfacció de les demandes que els veïns venien plantejant des de feia temps a les administracions. Però aquests sentiments van ser progressivament substituïts per noves sensacions de desànim i de resignació: malgrat els passos donats en el conjunt del país en termes de consolidació democràtica, les oportunitats de participació veïnal en la definició de les seves necessitats seguien sent força limitades; el nou sistema de govern havia comportat avenços importants en el pla de l'urbanisme i dels serveis socials de proximitat, però les condicions socials mantenien una tendència clarament negativa i situaven el barri en un procés de creixent guethització. A diferència de casos com els del Raval i dels barris del conjunt de Ciutat Vella, als anys 80s no es produeix cap iniciativa per part de l'Ajuntament de Barcelona ni de cap altre nivell de govern que, reconeixent el caràcter multi-dimensional de les problemàtiques específiques del barri, es plantegi una política integral de combat als processos d'exclusió sòcio-espacial que experimenta.

Des del punt de vista de la configuració de les problemàtiques sòcio-espacials de la Trinitat Nova en els anys 80s i fins l'impuls del PCTN (1996) podem destacar els següents aspectes (AVTN, 1997):

- ✓ la pèrdua progressiva de població i l'envelliment

Des de 1978 i fins a 1996, la Trinitat Nova experimenta una pèrdua progressiva de població. Mentre el barri, al 1978, tenia 10.281 habitants, al 1996 se situava en els 7.695 habitants (2.586

menys). Aquesta pèrdua de població recau, principalment, en el segment de població més jove, sense que es produeixi un procés de renovació demogràfica. Per tant, durant aquest període, la població del barri tendeix a envellir de manera intensa, en un ritme superior al del conjunt de la ciutat (taula 17):

**Taula 17. Població de Trinitat Nova per grups d'edat (1986 - 1996) (AVTN, 1997)**

Valors absoluts (percentatge)			
	1986	1991	1996
0 - 14 anys	1.481 (14'6)	1.129 (12'7)	801 (10'4)
15 - 29 anys	2.399 (23'7)	1.883 (21,1)	1.512 (19'6)
30 - 64 anys	4.457 (44'1)	3.463(40'9)	2.968 (38'6)
65 anys i més	1.774(17'5)	2.251(25'3)	2.414(38'6)
<b>Total</b>	<b>10.111 (100)</b>	<b>8.906 (100)</b>	<b>7.695 (100)</b>
Variació relativa percentual			
	1986 - 1991	1991 - 1996	1986 - 1996
0 - 14 anys	- 23'8	-29'1	-45'9
15 - 29 anys	- 21,5	- 19'7	-37,0
30 - 64 anys	-18,3	-18'5	-33,4
65 anys i més	+26,9	+7,2	+36,1
<b>Total</b>	<b>-11'9</b>	<b>-13'6</b>	<b>-23'9</b>

El progressiu envelliment de la població provoca un augment de les demandes sòcio-sanitàries en el barri i una capacitat cada cop menor per fer-hi front. El Diagnòstic Comunitari de la Trinitat Nova de 1997 remarca aquest procés d'envelliment de la població i l'identifica com un dels principals problemes socials del barri. La problemàtica de l'envelliment de la població s'accentua en la mesura que: moltes de les persones grans del barri vivien soles (aproximadament 500 al 1996, un 25% de la població major de 65 anys); les característiques urbanístiques del barri dificulten greument les possibilitats de mobilitat d'aquest segment de la població (els desnivells que cobreixen els carrers són especialment intensos; la majoria d'habitatges no tenen ascensors); la gent gran del barri es caracteritza per l'escassetat dels seus recursos econòmics.

- ✓ la baixa formació de la població adulta i els elevats índexs de fracàs escolar es tradueixen en greus problemes d'inserció en el mercat de treball, en un barri que, a més a més, no ofereix oportunitats laborals per als seus residents

Les condicions educatives de la població de la Trinitat Nova al 1986 són especialment negatives si les comparem amb les del conjunt de Barcelona. Per exemple, el 14'2% de la població del barri és analfabeta, mentre que aquest percentatge no arriba al 2'5% pel conjunt de la ciutat. En canvi, mentre la taxa de titulats superiors al conjunt de la ciutat se situa al 1986 en el 6'9%, el

percentatge de població a la Trinitat Nova amb títol universitari al 1986 es troba en el 1'6%. No obstant això, les condicions educatives de la població del barri semblen millorar lleugerament en el període que va de 1986 a 1996, especialment en els extrems (taxa d'analfabetisme i taxa de titulats superiors): es redueix dràsticament la taxa d'analfabetisme, tot i que continua situant-se per sobre del conjunt de la ciutat (1'2% respecte un 0'3% a Barcelona); la taxa de titulats superiors augmenta lleugerament, tot i que continua estant molt per sota de la del conjunt de la ciutat (2'8 respecte 9'9). Segons el cens de 1996, 2.330 persones de la Trinitat Nova no tenen els estudis primaris complets, la qual cosa representa un 30% de la població total del barri (enfront del 15'8% de la ciutat). El Diagnòstic Comunitari de 1997 sosté en aquest sentit que (pàg: 24) *"els índex d'analfabetisme i de formació insuficient són en l'actualitat altíssims, la qual cosa obre una gran porta a l'exclusió social"*. D'altra banda, destaca en el barri la presència d'un fenomen, podríem dir massiu, de fracàs escolar que, segons el mateix estudi, se situa al voltant del 40% dels alumnes de primària.

**Taula 18. Nivells educatius a la Trinitat Nova (AVTN, 1997)**

	1986	1991	1996
No sap llegir	14,2	2,0	1,2
Primària incompleta	36,8	37,7	32,7
Primària completa	26,5	35,4	36,3
Batxiller elemental	13,1	12,6	16,5
Formació Professional	4,9	6,1	8,3
Batxiller superior	2,9	4,0	2,2
Títol universitari	1,6	2,2	2,8
Total	100,0	100,0	100,0

Lligat a les precàries condicions formatives de la població del barri, l'atur i la precarietat laboral colpegen amb força la Trinitat Nova en el període 1986 – 1991 (taula 19). Però el que més sobta de l'estructura laboral de la seva població és la baixíssima taxa d'activitat laboral, que es manté estable en aquest període: la població inactiva del barri se situa al 62% al 1986 i al 63'2% al 1991. D'altra banda, el Diagnòstic Comunitari fa referència a una elevada presència de treball submergit, precari i d'una elevada inestabilitat que no permet expectatives de continuïtat o de certa seguretat (pàg 17).

**Taula 19. Població de Trinitat Nova en relació amb l'activitat (1986 - 1991) (AVTN, 1997)**

		1986	1991
<b>Ocupats</b>		22,7	27,5
<b>Aturats</b>		14,6	9,2
	Busca primer treball	5,5	1,8
	Resta d'aturats	9,2	7,5
<b>Inactius</b>		62,7	63,2
	Estudiant	14,7	14,6
	Mestressa de casa	20,4	17,6
	Jubilat - Pensionista	21,4	27,2
	Incapacitat	1,5	1,0
	Servei militar	0,6	0,4
	Rendista	0,0	0,0
	Altres	3,9	2,5
<b>Total</b>		100,0	100,0
		1986	1991
<b>Taxa d'activitat</b>		37,3	36,8
<b>Taxa d'atur</b>		39,2	25,1

Davant d'aquesta situació, el barri no ofereix oportunitats laborals significatives per als seus residents. La Trinitat Nova va ser concebuda, des de la seva construcció entre els anys 50s i 60s, com un 'barri dormitori' i així es manté fins a l'actualitat. Només alguns dels seus edificis van contemplar la possibilitat que en els seus baixos poguessin instal·lar-s'hi comerços i negocis. Les principals activitats econòmiques del barri giren a l'entorn del mercat municipal, algunes botigues i algunes empreses de serveis molt concrets, de poca repercussió col·lectiva, a més a més del mercat ambulant que setmanalment s'instal·la en el barri. (AVTN, 1997).

- ✓ els problemes relacionats amb la salut augmenten acceleradament

Les principals problemàtiques relacionades amb la salut de la població del barri estan lligades al envelliment de la població. En aquest sentit, són freqüents malalties cròniques com la hipertensió, la diabetis, malalties respiratòries, demències senils, Alzheimer i artropaties (artritis, artrosis). Durant els anys 80s, a més a més, apareixen en el barri malalties com la SIDA, l'hepatitis C, o la tuberculosi, totes elles relacionades amb pràctiques com el consum de drogues, les relacions sexuals sense protecció i la manca d'higiene. L'alcoholisme, el tabaquisme i altres drogodependències emergeixen també amb força en el barri durant aquests anys i causen malalties com la cirrosi, la bronquitis crònica o el càncer de pulmó. En el barri es detecta també un fort augment de les patologies relacionades amb la salut mental (ansietat, depressió...),

moltes d'elles relacionades amb la precarietat de les condicions de vida de la seva població (atur, ingressos econòmics insuficients, conflictes familiars, aïllament social, solitud, desestructuració familiar...) (AVTN, 1997).

- ✓ Les condicions urbanístiques del barri continuen sent especialment precàries i malgrat algunes millores pel que fa a alguns aspectes concrets (connectivitat, manteniment dels edificis...), l'aparició de determinades patologies arquitectòniques en alguns dels seus edificis (aluminosis, carbonatosis) fan avançar el barri cap a una situació de forta degradació física.

Com hem vist, la construcció de la Trinitat Nova va fer-se de manera caòtica, sense preveure la dotació d'equipaments i infraestructures bàsiques i sense resoldre la seva articulació urbanística amb la resta de la ciutat. Els dèficits urbanístics acumulats en el barri, per tant, són especialment greus: infra-dotació d'equipaments i dimensions particularment reduïdes dels habitatges; una topografia que genera grans barreres físiques que delimiten i separen entre si diferents parts del barri (murs de contenció, pendents pronunciades, falta de continuïtat i de coherència espacial...); manca de diversitat d'usos urbans. I tot i que durant els anys 80s s'experimenten algunes millores pel que fa a la dotació d'infraestructures, el manteniment dels edificis i la connectivitat del barri amb la resta de la ciutat, a primers dels anys 80s emergeixen greus patologies arquitectòniques en alguns dels seus edificis, especialment els construïts pel Patronat Municipal de l'Habitatge, que fan avançar el barri cap a una situació de progressiva degradació. Al 1990, en un barri proper a la Trinitat Nova, el Turó de la Peira, s'enfonsa una part d'un edifici per causa de l'aluminosi, provocant una víctima mortal. El 1992 el PHM dictamina que 599 habitatges de la Trinitat Nova es troben afectats per patologies arquitectòniques greus, la major concentració de Barcelona després dels barris de Besòs i la Verneda.

- ✓ La seguretat ciutadana en el barri és baixa comparada amb els nivells de seguretat del conjunt de la ciutat i la Trinitat Nova pateix una forta estigmatització en tant que un espai perillós.

El Diagnòstic Comunitari (1997: 20) afirma en aquest sentit:

*"continua havent-hi problemes de robatoris en el mercat ambulant setmanal i segueix imposant molt de respecte, fins i tot per real, el fet de moure's pel barri a partir del vespre, la qual cosa es complica fortament a l'hivern. Aquesta inseguretat es deu a l'escàs moviment de gent pels carrers i a la falta d'il·luminació adequada dels espais de pas. Un clar exemple és el parc de la Trinitat Nova, un espai central i gairebé de pas obligat que es converteix en barrera a causa de la seva opacitat visual, la dificultat del seu traçat, la falta d'ús i d'una adequada il·luminació"*

En conclusió, durant els anys 80s el barri de la Trinitat Nova es troba sotmès a un procés de forta exclusió socio-espacial en els termes que l'hem definit en el tercer capítol d'aquesta tesi. Una nova variable agreuja encara més la situació: la situació d'estancament i de retrocés que estava patint el barri des de mitjans dels anys 80. Des de llavors, no naixien noves entitats en el barri i les que existien es trobaven amb dificultats cada cop més grans per mantenir i renovar els seus membres. L'expressió més evident d'aquesta situació era la pròpia Associació de Veïns de Trinitat Nova (AVTN), la qual, malgrat mantenir un gran nombre de socis i un cert prestigi social, podríem dir, per drets històrics, veia com la seva capacitat de mobilització i de representació social estava disminuint: la Junta de l'AVTN estava envellint, el seu nucli actiu era cada cop més petit i existien greus dificultats per captar nous membres joves amb voluntat d'implicar-se activament en la lluita veïnal. Els joves, en general, mantenien una escassa relació amb el barri i manifestaven la voluntat de marxar al poc que poguessin. Les xarxes socials i comunitàries, en definitiva, semblaven estar-se afeblint i la població tendia a aïllar-se en les seves problemàtiques particulars (AVTN, 1997). I si el teixiu associatiu era cada cop més dèbil, com ens diu Rebollo (2001), no per això els fronts de mobilització havien desaparegut: l'anomenada "guerra de l'aigua", la reivindicació de l'arribada del metro al barri o les demandes vinculades a la remodelació urbanística situaven el barri enfront d'importants reptes de mobilització col·lectiva que l'Associació de Veïns se sentia cada cop menys capaç de liderar.

Pel que fa a les actuacions de les administracions sobre la Trinitat Nova en els anys 80s, i en el pla urbanístic, cal destacar l'assumpció des de 1985 per part de la Generalitat de Catalunya de les competències d'intervenció (de gestió de titularitats i de manteniment, entre d'altres) en els polígons d'habitatge social, conjuntament amb una transferència de 30.000 milions de pessetes per reparar els blocs de l'OSH i l'INV. Per aquest efecte, es creava l'empresa pública ADIGSA, en un principi dependent del Departament de Benestar Social i que des de 1999 va passar a

penjar del Departament de Política Territorial. Tatjer (1995) ens explica les grans línies d'intervenció urbanística d'ADIGSA a la Trinitat Nova durant aquests anys:

- a) La regularització de la situació jurídica dels habitatges de la Trinitat Sindical
- b) Intervencions puntuals sobre l'espai públic: millora de la xarxa de clavegueram i de conducció de l'aigua i ajardinament entre blocs
- c) L'adopció d'algunes mesures d'urgència per tal d'evitar la degradació dels habitatges i la realització regular d'obres manteniment. Més concretament, als blocs de l'OSH s'hi van iniciar a primers dels 90 obres per l'aïllament tèrmic de les façanes i d'altres intervencions en l'exterior dels edificis (reparació de finestres, persianes, cobertes...). Als blocs de l'INV la intervenció va ser força menys intensa, atès que aquests edificis es trobaven en un millor estat: s'hi van reparar alguns ascensors, voreres i cobertes, entre d'altres

D'altra banda, ADIGSA va cedir a l'Ajuntament de Barcelona part dels vials i carrers per tal de completar la urbanització del barri: crear nous punts d'il·luminació pública, asfaltar alguns carrers que encara mancaven per urbanitzar i construir i millorar alguns equipaments públics, com la nova llar d'infants o el nou casal d'avis. Als blocs del PMH, en canvi, no s'hi va realitzar cap tipus d'intervenció: com s'explicarà més endavant, van quedar fora de l'agenda pública fins que l'esclat del problema de l'aluminosis i altres patologies de la construcció en aquests blocs els va situar en el centre de l'agenda de prioritats del barri.

Cal remarcar que en cap moment, les intervencions urbanístiques, ni de la Generalitat de Catalunya ni de l'Ajuntament de Barcelona van passar d'un enfocament paliatiu: van ser actuacions sobre els aspectes arquitectònics dels edificis més urgents a resoldre; de caràcter puntual i generalment reactives envers la manifestació de problemàtiques urgents o de demandes particulars. No es pot considerar, per tant, que aquesta intervenció es basés en un marc de planificació urbanística global que es plantejés de forma integral les problemàtiques urbanístiques del barri, els seus reptes i les oportunitats existents per la seva transformació.

Pel que fa a les formes d'articular les polítiques urbanístiques, tampoc no es van produir canvis de gran abast respecte l'etapa anterior. Les administracions públiques, efectivament, van augmentar la seva porositat: un exemple clar en són les visites periòdiques d'un representant

tècnic d'ADIGSA, per iniciativa pròpia o per demanda dels veïns, que acompanyat de representants de l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova (AVTN), reconeixia sobre el terreny i prenia nota dels problemes arquitectònics i urbanístics concrets (l'estat de les façanes, de les voreres, dels equipaments...). Però mai es va crear cap oportunitat de participació propositiva i global: es tractava sempre d'alguns punts de contacte entre les administracions i els líders veïnals com a mitjà per negociar i, eventualment, moderar el conflicte latent.

D'altra banda, la conflictivitat en les relacions entre el moviment veïnal i les administracions va seguir sent la tònica dominant. Un cas clar és l'episodi de la creació de l'associació de veïns "Trinitat I": al 1987, la pròpia ADIGSA va afavorir la creació d'una nova organització veïnal dels blocs sindicals, que es constituïa així com una escissió de l'AVTN i que va arribar a aplegar 844 socis; després d'entrar amb conflicte jurídic amb l'AVTN, va acabar fossilitzant-se i l'AVTN va recuperar la seva capacitat de interlocució amb ADIGSA (Tatjer, 1995). Tatjer situa les causes d'aquesta maniobra d'ADIGSA com una estratègia per neutralitzar la tradicional capacitat de mobilització social de l'AVTN:

*"no s'ha d'oblidar que la llarga lluita contra l'OSH havia donat un gran protagonisme a l'AVTN en la coordinació de les reivindicacions, en la recerca d'alternatives a la situació jurídica dels blocs i, en definitiva, en el control de les actuacions públiques"*

Els temes urbanístics van seguir sent el principal motiu de mobilització i de reivindicació veïnal i van seguir marcant l'agenda del conflicte amb les administracions. Però tampoc les noves polítiques socials en el barri van mostrar una capacitat efectiva de transformació de les seves condicions socials: la descentralització de l'Ajuntament de Barcelona i la consegüent creació del Districte de Nou Barris van afavorir la consolidació en el territori d'uns serveis personals de proximitat; l'Ajuntament, conjuntament amb la Generalitat de Catalunya, va promoure la construcció d'alguns nous equipaments socials i educatius com la llar d'avis o la llar d'infants, però ni el Districte de Nou Barris ni la Trinitat Nova, particularment, van ocupar una posició especial dins de l'agenda de les polítiques socials impulsades per l'Ajuntament; els esquemes d'intervenció de les polítiques socials van basar-se en un enfocament eminentment reactiu i assistencialista, reproduint sobre el territori els clàssics esquemes de fragmentació de responsabilitats i basant-se en criteris d'actuació de caràcter tecnocràtic, amb escassos components de participació.

En definitiva, tant en el pla urbanístic com en el pla social, l'actuació de les administracions públiques durant aquest període va venir marcada per la incapacitat d'anticipació de problemes i l'assistencialisme envers la seva manifestació: es tractava d'anar assistint al barri en les seves patologies urbanístiques i socials més greus, sense plantejar-se una transformació global ni la inversió de les tendències més negatives. Trinitat Nova continuava ocupant una posició perifèrica dins de l'agenda d'actuació pública i el barri continuava concebut-se com un barri-dormitori al qual calia assistir amb una certa cura per les problemàtiques socials que l'afectaven. Les administracions seguien actuant des de la descoordinació vertical i horitzontal, a partir de criteris bàsicament tecnocràtics i amb escassos espais de participació ciutadana.

Els rendiments d'aquest mode d'articular les polítiques seguien sent baixos. En el propi Diagnòstic Comunitari del PCTN (1997), com hem vist, s'analitza aquesta situació. D'una banda, i al marge d'algunes millores que fan referència a la connectivitat o a condicions urbanístiques bàsiques, a mitjans dels 90 la Trinitat Nova seguia patint greus problemàtiques en aquest àmbit, problemàtiques que no només no havien trobat una solució integral i efectiva, sinó que en alguns aspectes, com les patologies de la construcció, s'havien agreujat dramàticament. D'altra banda, les condicions socio-econòmiques del barri havien anat empitjorant, emergint noves realitats d'exclusió social en el barri (AVTN, 1997).

## **2. La nova etapa del Pla Comunitari i Social de la Trinitat Nova: de l'assistencialisme a la voluntat de transformació; del govern tradicional a les xarxes comunitàries**

Bona part dels elements descrits fins ara, ens ajudaran a situar el per què de l'aparició del Pla Comunitari i Social de la Trinitat Nova al 1996. Començaré aquest apartat analitzant amb una mica més detall el seu procés de gestació. Analitzaré, tot seguit, el procés d'elaboració i els rendiments del Diagnòstic Comunitari, l'autèntic punt de partida del PCTN. Entrarem després en l'anàlisi del seu procés d'implementació entre 1997 i 1999: els principis metodològics en què s'ha basat aquest procés; la seva arquitectura organitzativa; i les seves dimensions substantives. En l'últim apartat d'aquest bloc, es presentaran sintèticament els principals elements de canvi que es produeixen entre el 2000 i el 2004, tant pel que fa al contingut de les polítiques com pel que fa a les formes d'articular-les. Tot això, amb un objectiu final: caracteritzar el model de desplegament de les polítiques en que ens situa el PCTN, tant des d'un punt de vista operatiu com substantiu.

## 2.1 La gestació del PCTN

El punt de partida del PCTN se situa en un procés de reflexió de la pròpia AVTN en relació a la situació general del barri, les seves perspectives de futur i la capacitat de la mateixa AV, del conjunt del teixit associatiu i de les administracions per fer front als múltiples reptes que ha d'afrontar el barri. L'anàlisi del context socio-econòmic, demogràfic o social de la Trinitat Nova, per tant, ens posa en el camí per entendre el per què de l'aparició del PCTN, però no és suficient: com i per què l'AVTN arriba a la conclusió que la Trinitat Nova necessita un pla comunitari que transformi aquestes condicions? De quina manera aquesta idea comença a traduir-se en un projecte real, tangible, amb la seva pròpia xarxa d'actors i amb activitats i projectes que comencen a incidir sobre la realitat del barri?

En primer lloc, sembla clau i en certa manera és excepcional la capacitat de l'AV de realitzar aquest exercici d'autocrítica, reconèixer la seva debilitat i plantejar-se noves formes de mobilització que, en molts aspectes, trencaran amb els modes tradicionals d'actuació del moviment veïnal (Rebollo, 2001). En aquest procés que s'inicia, l'AVTN pot arribar a veure reforçada la seva capacitat de lideratge, però, com es veurà més endavant, també haurà d'aprendre a compartir el seu poder de representació social davant de les administracions, haurà d'obrir el seu espai organitzatiu a d'altres grups i a la mateixa ciutadania no organitzada i haurà de reconèixer-se a si mateixa en un espai social complex sobre el qual no pot seguir exercint una voluntat de monopoli. El simple fet que l'AV reconegui les seves pròpies debilitats i decideixi adoptar noves formes de treball no només una de les claus interpretatives del naixement del PCTN sinó també de tot el seu desenvolupament.

Aquest procés d'autocrítica es veu afavorit, estimulat i recolzat per dos altres factors:

Primer, el recolzament expert que acompanya des d'un principi la iniciativa de l'AVTN. Començant per un dels principals inspiradors i ideòlegs de tot el procés, el sociòleg Marco Marchioni, que a rel d'una xerrada que realitza el juny de 1996 en ocasió del vint-i-cinquè aniversari del moviment veïnal de Nou Barris, fou contactat pel president de l'AVTN, Diosdado Rebollo, per poder portar al barri les seves idees i la seva experiència en la planificació comunitària. Junt amb Marchioni, cal destacar també la presència d'algunes persones estretament vinculades al barri que, a partir dels seus coneixements acadèmics i de la seva

xarxa de relacions personals i professionals dins i a prop de la universitat aportaran idees, recursos cognitius i una xarxa de recolzaments i de complicitats que seran claus per l'impuls i el desenvolupament ulterior del Pla. El cas més clar en aquest sentit és el del director tècnic del PCTN fins el 2003, Óscar Rebollo, professor de sociologia de la UAB, fill del Diosdado i veí de la Trinitat Nova.

Segon, el fet que, en aquelles alçades (1996), la Direcció General de Serveis Comunitaris (DGSC), del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, acabés d'obrir un programa d'ajuts pel desenvolupament de plans comunitaris. Aquest programa es concep, per part de la Generalitat, com un programa de lluita contra l'exclusió social en àrees urbanes que pateixen processos de degradació. Concretament, es basa en els següents principis (DGSC, 1999):

- ✓ La necessitat de donar respostes globals als problemes que generen l'exclusió, així com la coordinació de les intervencions de les administracions públiques i de la societat civil.
- ✓ La prioritització dels barris i/o districtes i municipis com a territoris preferents d'intervenció: *"l'exclusió social té una concreció geogràfica, que es manifesta en les nostres ciutats, i és aquest el marc precís d'aplicació de les polítiques globals, ja que possibilita la participació dels col·lectius implicats"*.
- ✓ L'elaboració d'un diagnòstic comú de la problemàtica econòmica i social que analitzi els punts forts i els punts febles per garantir, previ consens, la implementació dels programes comunitaris.
- ✓ Impulsar la revitalització del territori actuant en diversos àmbits: urbanístic, econòmic, laboral, cultural, social...
- ✓ El partenariat públic – privat com a element cabdal dels Programes de Desenvolupament Comunitari: *"un partenariat el més ampli possible, que facilita la implicació i la coparticipació dels ciutadans com a subjectes, no objectes, de les polítiques socials, potenciant la gestió/cogestió dels programes, per part de les pròpies entitats del territori on s'actua, aprofitant les potencialitats presents en els barris (individuals, associatives, solidàries, econòmiques...), per a transformar-les en oportunitats de desenvolupament"*.

- ✓ Fer de la inserció socio-laboral "un dels eixos bàsics de lluita contra l'exclusió mitjançant l'impuls i el suport a les iniciatives d'economia social i d'economia solidària, a partir de les clàusules socials en la contractació pública, els serveis de proximitat i els nous jaciments de l'ocupació".

Aquest programa d'ajuts al desenvolupament comunitari impulsat per la Generalitat prioritza els barris amb habitatges gestionats per l'empresa pública ADIGSA i es constitueix a partir d'un pacte bàsic entre la DGSC i la Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatge Social de Catalunya (FAVIBC). Habitualment, el seu impuls en els barris es vehicula a través d'un conveni entre la DGSC i l'associació de veïns del barri, que ha d'estar associada a la FAVIBC, preveient-se la possibilitat que formin part del conveni altres agents com l'Ajuntament o el seus districtes, altres nivells de govern i altres entitats de la societat civil. En tot cas, l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova aprofita el fet d'estar associada a la FAVIBC per tal d'assolir recolzament financer de les administracions al seu projecte de desenvolupament comunitari i, des de llavors, la subvenció que proporciona la DGSC representa una de les principals fonts de finançament del PCTN.

Com s'assoleix, per tant, el recolzament de les administracions a la iniciativa veïnal? Cal entendre-ho com un procés gradual, com el resultat de les negociacions diverses que s'estableixen entre l'AVTN i diverses administracions al llarg de 1996 i 1997: partint d'un estudi que realitza Marco Marchioni sobre la Trinitat Nova (*Reflexiones i propuestas para un programa de desarrollo social y comunitario en Trinitat Nova*, 1996), i amb el recolzament d'un comitè d'experts (sociòlegs, urbanistes, advocats...) convocat per la pròpia AV, comença a donar-se forma a un projecte provisional que permetrà a l'AVTN apropar-se a les administracions amb més força. Amb aquest projecte s'aconsegueix, inicialment, una subvenció del Departament de Participació Ciutadana i Associacionisme de la Diputació de Barcelona per la realització, a l'octubre de 1996, d'unes jornades en el barri sobre desenvolupament comunitari. Posteriorment, s'assolirà sobre la mateixa base el compromís del Districte Municipal de Nou Barris per finançar la contractació de dos professionals que conformarien el nou Equip Comunitari. Al març de 1997, la DGSC es compromet a finançar un projecte d'Investigació – Acció – Participativa (IAP) que permetria la realització d'un diagnòstic comprensiu i compartit, és a dir, participatiu, que inclogués propostes i futures línies de treball comunitari al barri. El compromís definitiu de les administracions amb l'impuls del PCTN es tancava al juliol de 1997 amb la signatura del Conveni

de Barri, per part de la DGSC, el Districte Municipal de Nou Barris i la pròpia Associació de Veïns.

El recolzament inicial de les administracions al PCTN i al llarg del seu desenvolupament, s'ha donat, segons la interpretació de varis entrevistats, per causa de tres grans factors:

- a) Per una qüestió d'oportunitat: com hem vist, la DGSC acabava d'obrir un programa d'ajuts a la realització d'aquest tipus de processos i la Trinitat Nova va ser un dels primers barris en prendre la iniciativa i sol·licitar aquest ajut, convertint-se també per aquesta via en una experiència experimental i pionera per la mateixa administració.
- b) Per una qüestió de capacitats contrastades: el PCTN pren la davantera a les administracions de forma gairebé permanent, demostra una elevada capacitat propositiva que desborda les administracions i les situa en un difícil dilema: com rebutjar recolzar un procés d'aquestes característiques quan sempre s'ha demanat als veïns que enlloc de queixar-se permanentment presentin propostes constructives? Però les propostes que presenta el PCTN, a més a més, s'articulen sobre la base d'un coneixement precís del territori, dels seus problemes i de les oportunitats de millora, i el PCTN demostra any rera any la seva efectivitat en desenvolupar els projectes que es proposa: no hi ha raó aparent per retirar-li els recursos.
- c) Per una qüestió de legitimitat política: les administracions s'enfronten, a partir de l'esclat del problema de l'aluminosi i altres patologies arquitectòniques a primers dels 90, amb un procés extremadament delicat: cal donar respostes a un problema amb una elevada potencialitat de conflicte, que obligarà fins i tot en alguns casos a enderrocar edificis sencers i a real·lotjar els veïns en nous habitatges. El PCTN, en aquest sentit, es converteix en un espai d'interlocució de les administracions amb els veïns que permetrà gestionar aquest conflicte potencial: permetrà generar respostes millor adaptades a les necessitats i expectatives veïnals i donar-les en un context de major legitimitat política, és a dir, moderant o mitigant la conflictivitat política i social que podria arribar a esclatar.

Juntament amb el recolzament de les administracions, 1996 i 1997 són dos anys clau per teixir la complicitat dels altres dos actors comunitaris bàsics. En primer lloc, els propis veïns i veïnes del barri que, organitzats o no, haurien de representar l'autèntica clau de l'èxit (o el fracàs) del projecte que s'iniciava. Si bé algunes de les entitats del barri ja estaven representades en el

projecte a través del comitè assessor, entre febrer i juliol de 1997 es varen convocar dues assemblees obertes a tots els veïns per tal d'informar-los, recollir aportacions per la definició del projecte i anar assolint el recolzament i la complicitat veïnal amb la iniciativa. En segon lloc, ja a partir del treball de camp desenvolupat per Marco Marchioni per la realització del seu estudi, i conjuntament amb l'AVTN, es va començar a establir un contacte informal amb totes les entitats i els representants dels serveis públics en el territori per informar-los del projecte i anar assolint també la seva plena complicitat amb ell.

En conclusió, 1996 és un any de treball fonamentalment intern, en el qual es va perfilant el projecte des del qual es tractarà d'accedir a la complicitat de les administracions i de la resta dels actors comunitaris. Gradualment, en un procés permanentment obert, s'anirà teixint la xarxa d'actors que proveiran el projecte amb els recursos econòmics, el coneixement expert i la legitimitat necessàries pel desenvolupament efectiu del Pla. El punt de partida efectiu del PCTN vindrà marcat pel procés d'IAP, desenvolupat entre febrer i setembre de 1997, a través del qual es culminaria, el desembre del mateix any, l'elaboració de l'anomenat Diagnòstic Comunitari.

## **2.2 El Diagnòstic Comunitari**

El primer pas del PCTN, per tant, va ser l'elaboració d'un diagnòstic comunitari que, segons s'apuntava en el mateix estudi de Marchioni hauria d'ajudar a sistematitzar la informació disponible sobre el barri i a construir una visió global i compartida que fos, alhora, la base d'una intervenció transversal, coordinada i participativa (Marchioni, 1996).

El treball de diagnòstic, conduït pel recentment creat Equip Comunitari, es va basar en la metodologia de la Investigació – Acció – Participativa i es va organitzar en dues dimensions bàsiques de treball:

- a) La recopilació i l'anàlisi de totes les dades existents sobre la història i l'estructura social del barri, fins el moment dispersos entre diferents nivells i departaments de l'administració i d'altres agents
- b) La informació subjectiva que poguessin oferir els professionals que treballen en el barri o el districte, les entitats que hi desenvolupen les seves activitats i els propis veïns i veïnes, que

sense formar part de cap organització, podrien aportar les seves experiències vitals quotidianes, les seves visions del barri i les seves opinions sobre les febleses, les oportunitats i els reptes del barri.

Tal com es remarca en el propi document de diagnòstic, el Diagnòstic Comunitari volia defugir de cap pretensió acadèmica i es concebia, més aviat, com el resultat d'un procés participatiu que implicés la comunitat com a subjecte, i no només com a objecte, d'aquest treball. L'Equip Comunitari va dur a terme diverses entrevistes amb l'objectiu d'incorporar els coneixements i les opinions dels diversos actors comunitaris:

- 21 entrevistes personals amb professionals dels serveis públics
- 14 entrevistes personals amb els representants de diverses associacions
- i 16 entrevistes a veïns i veïnes que havien estat seleccionats a l'atzar

Tota la informació obtinguda en aquestes entrevistes, junt amb les dades estadístiques compilades, van servir, alhora, per la realització de diversos grups de discussió temàtics amb participació plural. Com a última etapa d'aquest procés, una primera versió del diagnòstic va ser discutida en el marc d'una assemblea oberta a la participació de les mateixes persones que havien estat entrevistades i a tota la població del barri.

Segons s'apunta en el mateix Diagnòstic, l'objectiu bàsic de la metodologia utilitzada era vincular el procés de coneixement de la comunitat amb el propi procés de transformació social. És a dir, la participació en el diagnòstic comunitari no només es concebia com una forma d'enriquir la informació disponible sobre el barri sinó també d'estimular la participació de tots els actors comunitaris al voltant del Pla que s'estava engegant. El grup de discussió sobre educació, per exemple, es van convertir en un grup permanent de treball per la millora de les condicions educatives del barri. El Comitè Tècnic, format per representants dels serveis socials del barri i creat originalment per assessorar el procés de diagnòstic, es va convertir en una estructura permanent de coordinació horitzontal que, com es veurà més endavant, s'ha convertit en una peça fonamental pel desenvolupament de tot el procés. Per últim, el Diagnòstic Comunitari no només tenia com a objectiu recollir i interpretar la informació i les dades sobre el barri sinó també definir els objectius bàsics i les estratègies que haurien de seguir-se per la millora de les seves condicions (AVTN, 1997). El punt més rellevant, no obstant això, és que el diagnòstic no va voler

ser concebut com un procés tancat que acabava amb la pròpia elaboració del document sinó que havia de continuar en un procés dialèctic entre acció i investigació (AVTN, 1997: Introducció):

*"parlem d'acció - investigació en la mesura que no renunciem a seguir investigant permanentment els processos de transformació social que pretenem generar i, per tant, després de la investigació ve l'acció, i després de l'acció, torna un altre cop la investigació"*

D'acord amb el propi document, consensuat entre el conjunt d'agents comunitaris implicats, el procés de Diagnòstic va assolir ja alguns resultats importants pel desenvolupament posterior del PCTN i pel desenvolupament del barri en general, resultats que podríem sintetitzar de la següent manera:

- a) En primer lloc, el Diagnòstic suposava un enriquiment substancial de la informació disponible sobre el barri i una millor sistematització d'aquesta informació. El treball de compilació de dades i la dimensió participativa de tot el procés havien jugat un paper clau en aquest sentit
- b) En segon lloc, el procés havia contribuït a la socialització i a l'intercanvi d'informació entre el conjunt d'actors comunitaris: entre les administracions, entre els diversos serveis públics i entre ells i el teixit social del barri. El diagnòstic, en aquest sentit, havia contribuït a assolir un ampli consens sobre els problemes, les necessitats i les prioritats del barri entre tots els actors comunitaris
- c) Per últim i relacionat amb l'anterior, el Diagnòstic establia les bases per una major coordinació entre els professionals de les diferents àrees i nivells de govern, entre les mateixes administracions i entre tots ells i el teixit social del barri

### **2.3 Implementació del PCTN: 1997 – 1999**

Després d'assolir un consens ampli sobre el contingut del Diagnòstic Comunitari, s'iniciava, a finals de 1997, la primera etapa d'implementació del PCTN, la qual, d'acord amb el Conveni de Barri, es desenvoluparia amb una perspectiva temporal de tres anys: 1997 – 1999. Si bé el Conveni de Barri formalitzava el compromís de les administracions i de l'AVTN per aquests tres anys, la partida pressupostària que es dedicaria als projectes i les activitats del PCTN haurien de ser discutides anualment entre les tres instàncies implicades. L'AVTN, anualment, hauria de

presentar un projecte a la comissió de seguiment polític en el qual es fes un repàs de les activitats generades en l'últim any i els projectes pels quals se sol·licitava finançament per la temporada següent.

Abans d'explicar el contingut d'aquests projectes, però, és convenient presentar dos elements bàsics que ens ajudaran a entendre millor el desenvolupament d'aquesta fase: els principis sobre els quals s'ha desenvolupat l'implementació del PCTN i la seva estructura organitzativa bàsica.

a) El marc conceptual del PCTN

El PCTN no ha estat només un motor generador d'activitats i de projectes per un barri que fins el moment es trobava estancat sinó també un laboratori de metodologies participatives (Rebollo, 2001) i, podríem afegir, d'idees i de conceptes en certa forma rupturistes amb les formes tradicionals d'entendre la planificació i la gestió pública. El PCTN ha partit d'un marc conceptual previ, basat en la teoria de la planificació comunitària (Marchioni, 1989), però, de forma gradual i en un procés dialèctic entre experiència i reflexió teòrica ha anat generant un marc conceptual propi i distintiu. Sintèticament, podríem resumir aquest marc en aquestes idees (Rebollo, 2001):

- a) Primer, des d'un punt de vista substantiu, el desenvolupament del PCTN es basa en una concepció global, transversal i integral de les problemàtiques del barri. Enfront de la lògica burocràtica de segmentació de les problemàtiques socials i de fragmentació de responsabilitats, el Pla ha basat la seva actuació en una concepció integral dels problemes, tractant de comprendre les interrelacions que s'estableixen entre ells i impulsant noves dinàmiques de coordinació transversal i multinivell en el seu abordatge
- b) Segon, la pedagogia de la participació. Partint de la premissa que la participació es basa en valors, actituds i formes d'organització col·lectiva, el PCTN s'ha concebut com un procés d'aprenentatge social en el qual el conjunt d'actors haurien d'anar aprenent i adaptant les seves actituds al nou escenari que s'estava generant. L'Equip Comunitari, com es veurà, hauria de jugar un paper clau en la transmissió d'aquests valors, pràctiques i actituds.
- c) Tercer, i relacionat amb l'anterior, la provisió de recursos suficients als veïns i veïnes per l'auto-organització comunitària. Lluny de plantejaments paternalistes i defugint d'una

concepció passiva de la ciutadania, el PCTN es marca com un dels seus principals objectius fomentar l'auto-organització veïnal.

- d) Quart, el desenvolupament de metodologies participatives. Una idea crucial del PCTN i de la planificació comunitària en general és que la participació no pot ser improvisada, sinó que, pel contrari, requereix organització (Marchioni, 1989). Com a conseqüència, el PCTN ha fet ús freqüent de metodologies participatives més o menys contrastades com els Tallers EASW (European Awareness Scenario Workshops), fòrums deliberatius, DAFOS (Debilïtats, Fortaleses, Oportunitats i Amenaces) i la pròpia IAP.
- e) Cinquè, la integració de les administracions públiques en el procés. Malgrat que parlem d'un procés eminentment *bottom-up*, liderat i amb protagonisme veïnal, el PCTN ha partit sempre de la premissa que la complicitat i el recolzament de les administracions públiques resultava imprescindible. La firma del Conveni de Barri, la creació de les comissions tècnica i política de seguiment o el propi Comitè Tècnic han estat estructures bàsics per la consecució d'aquest acord amb els administracions
- f) Sisè, la integració dels projectes tècnics amb els projectes participatius. Defugint un altre cop de plantejaments tecnocràtics i racionalistes, el PCTN tracta de promoure l'enriquiment dels projectes tècnics amb els processos participatius de base, implicant les entitats i els veïns i veïnes no organitzats. Però també a la inversa: és a dir, s'ha pretès que els processos participatius estiguessin recolzats per coneixement tècnic i expert amb la finalitat que poguessin produir resultats més consistents.
- g) Finalment, l'idea de procés. Mentre la planificació pública tradicional s'ha basat en una rígida separació entre les etapes de la planificació (diagnosi – pla d'acció – implementació – avaluació), el PCTN es concep com un procés flexible i permanentment obert. Com diu Rebollo (2001): "*estem parlant sempre de PROCÉS, és a dir, de dinàmiques socials obertes, creatives, a vegades imprevisibles, que es construeixen en el temps i les que intervenen i poden intervenir diversos agents socials que incideixen en el procés transformant-lo i transformant-se*". És a dir, la complexitat, el canvi, l'incertesa i el conflicte no són aspectes que tracten de ser eliminats a través de la planificació sinó concebuts com una característica intrínseca als processos socials que ofereix oportunitats pel desenvolupament del propi projecte.

Totes aquestes idees han estat a la base del desenvolupament de les activitats i els projectes del PCTN, no sense tensions ni dificultats, com es veurà més endavant, i s'han tractat de reflectir en un estructura organitzativa bàsica que tracta d'articular la xarxa dels actors implicats: administracions, tècnics i professionals dels serveis públics, AV, altres entitats del barri i veïns i veïnes no organitzats.

b) Arquitectura organitzativa

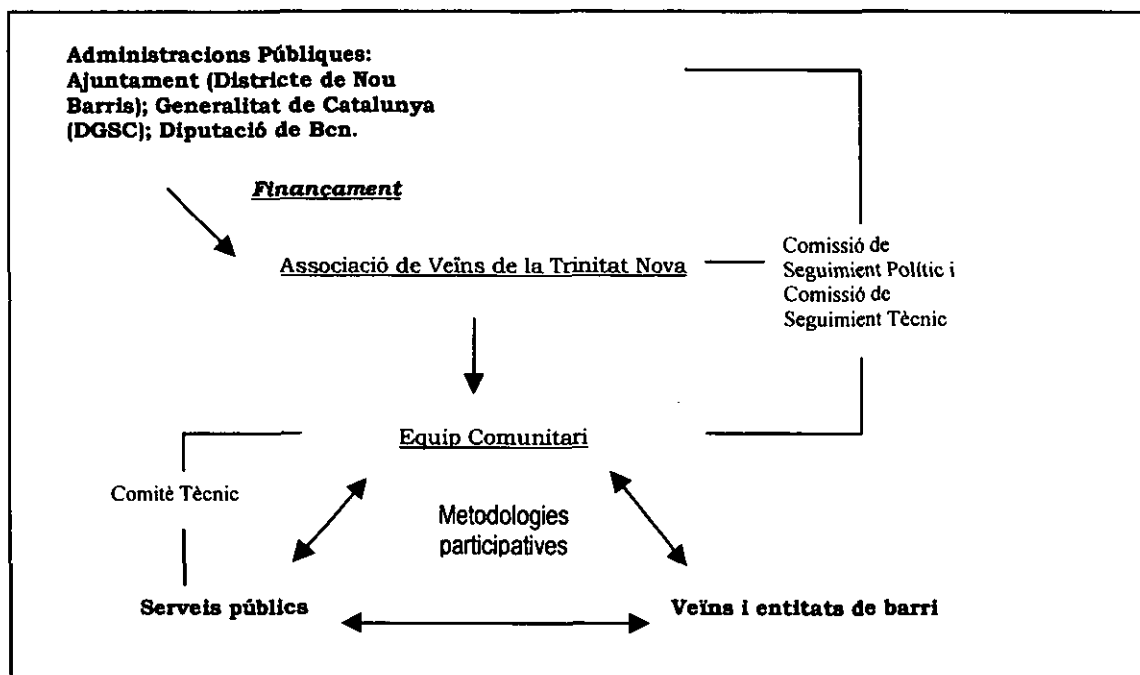
A la figura 8, s'ha tractat de reflectir l'estructura bàsica sobre la qual es desenvolupa el conjunt del PCTN entre 1996 i 1999. En aquesta estructura, l'AVTN ha jugat i juga un paper protagonista, liderant políticament el procés en un nou escenari de cooperació en xarxa amb d'altres actors. Com s'ha vist, les administracions públiques (DGSC i Districte de Nou Barris) es comprometien a finançar el procés: aquestes administracions han delegat recursos a la pròpia AVTN que, d'acord amb els projectes pactats anualment amb les administracions i conjuntament amb el criteri dels membres de l'Equip Comunitari, distribueix els recursos entre el conjunt d'activitats del Pla. Si el finançament correspon en la seva major part a les administracions públiques i el lideratge polític a l'AVTN, el treball operatiu és conduït per tres persones que treballen a temps complet en la dinamització del PCTN i la seu dels quals es troba en el local de la pròpia AVTN. L'Equip Comunitari, per tant, manté una estreta relació amb l'AVTN i és responsable, colze a colze amb l'AVTN, de l'impuls del PCTN en totes les seves dimensions. Finalment, l'Equip Comunitari actua com a dinamitzador de les relacions de coordinació, intercanvi i participació de la resta d'actors comunitaris: els professionals i els tècnics dels serveis públics, les entitats i els veïns i veïnes del barri.

Així, doncs, els òrgans bàsics en que s'estructura aquesta xarxa d'actors són:

- a) **L'Equip Comunitari:** compostat per tres persones que treballen en el territori a temps complet i les funcions bàsiques del qual, segons el Diagnòstic Comunitari, són: a) l'organització comunitària, a través de la coordinació, la programació i la planificació de les activitats i els projectes del pla; b) el desenvolupament comunitari a través del reforçament del teixit social del barri; c) el coneixement i l'estudi, a través de la realització d'estudis sobre el barri; d) la informació, cap a l'interior del barri i cap a l'exterior, de les activitats que genera

el PCTN. L'Equip Comunitari, en definitiva, actua com a agent impulsor i dinamitzador PCTN sobre el territori, posant en contacte els diversos actors, tractant de teixir xarxes comunitàries autònomes i ajudant a desenvolupar els recursos endògens del barri.

**Figura 8. Xarxa d'actors i arquitectura organitzativa del PCTN (elaboració pròpia)**



- b) La **Comissió de Seguiment Polític**, que es reuneix anualment per avaluar les activitats generades pel PCTN al llarg de tota la temporada i en la qual es negocia el finançament de la temporada següent. En aquesta comissió hi assisteixen representants del Districte de Nou Barris, de la DGSC, de l'AVTN i el propi Equip Comunitari. Aquests últims presenten a les administracions un programa detallat de projectes pels quals s'especifiquen els objectius, les activitats, els col·lectius destinataris, la xarxa d'actors implicats i el pressupost previst.
- c) La **Comissió de Seguiment Tècnic**, que reuneix amb regularitat l'Equip Comunitari amb un tècnic referent de cadascuna de les dues administracions que financen el procés (DGSC i Districte de Nou Barris). La periodicitat d'aquestes reunions no està pautada i depèn en realitat de les activitats que es realitzin, tot i que acostumen a tenir un caràcter mensual.
- d) El **Comitè Tècnic**, originalment anomenat "Comitè Tècnic Assessor", nascut per assessora el procés de diagnosi i que s'ha convertit més tard en una estructura permanent de coordinació entre els diversos serveis públics en el barri i entre ells i el mateix PCTN. El

Comitè Tècnic es reuneix un cop al mes i actualment s'organitza en diversos grups de treball (educació, gent gran, informació i protocol) que desenvolupen respectivament diversos programes coordinats dins del PCTN (Projecte Educatiu de Barri, "Jubilat, sí. Actiu, també", Guia de Recursos de la Trinitat Nova i protocol de serveis). Cadascun d'aquests grups té la seva pròpia agenda de reunions en funció de les seves necessitats conjunturals. En l'últim any s'ha creat també un secretariat del Comitè Tècnic que coordina i planifica les reunions.

Originalment, el PCTN va plantejar la creació de dues altres estructures que no arriben a consolidar-se: el *Consell Assessor*, compostat per experts i per persones representatives del teixit social del barri, la intenció originària del qual era assessorar la definició i el desenvolupament posterior del PCTN, només va funcionar el primer any; el *Consell d'Entitats*, concebut en els documents originals com una associació de segon grau que agrupés a totes les entitats del barri i a la pròpia AVTN per exercir la direcció i el lideratge polític del PCTN no va arribar a constituir-se, com veurem, fins ben entrada la segona etapa del Pla (2000 – 2004). És a dir, l'AVTN, conjuntament amb l'Equip Comunitari i el director tècnic del PCTN, en el marc d'una estructura més o menys informal de coordinació política, han centralitzat la coordinació del PCTN en aquesta fase d'implementació.

Finalment, més enllà d'aquesta estructura organitzativa bàsica, cadascuna de les àrees de treball comunitari (educativa, urbanística, sòcio-cultural i econòmica) han generat la seva pròpia estructura participativa, seguint lògiques un tant diferents a cada cas i combinant en la major part dels casos estructures globals permanents sobre el conjunt de l'àrea, estructures més o menys estables sobre projectes específics dins de cada àrea i processos participatius de síntesi per la definició d'objectius i criteris generals. Tot això s'analitzarà amb més deteniment en el següent apartat.

### c) Dimensions de treball comunitari

Partint del mateix anàlisi que es realitza en el Diagnòstic Comunitari, el PCTN s'ha estructurat en quatre grans àrees temàtiques, cadascuna de les quals ha desenvolupat la seva pròpia estructura organitzativa i projectes i activitats pròpies. La divisió del PCTN en diferents dimensions de treball, no obstant això, ha pretès ser suficientment flexible com per no entrar en contradicció amb els principis abans apuntats de globalitat, transversalitat i integralitat. Així, doncs, molts dels projectes que s'han generat tenen un encaix transversal en diverses

dimensions i, amb el temps, s'està tendint a una certa integració conceptual i organitzativa de totes aquestes àrees, tal com es veurà més endavant.

Les quatre grans àrees d'intervenció que s'estableixen en el propi Diagnòstic Comunitari són: l'urbanisme, l'educació, l'àrea socio-cultural i l'econòmica.

#### **i. Dimensió urbanística: projecte Trinitat InNova**

Tal com s'ha anat explicant, l'urbanisme representa una de les problemàtiques i dels reptes històrics bàsics de la Trinitat Nova des de la seva creació, essent motiu des de llavors de múltiples batalles polítiques entre el moviment veïnal i les administracions públiques. El Diagnòstic Comunitari destaca en aquest sentit diverses problemàtiques estructurals: l'escassetat de l'espai públic, l'existència de barreres arquitectòniques importants, la precària connectivitat amb l'entorn més immediat i, sobretot, la presència de patologies estructurals greus en els edificis (aluminosi, carbonatosi,...) que exigeixen una remodelació urgent. En el mateix document s'explica que, si bé els edificis d'ADIGSA han estat objecte en els darrers anys d'intervencions diverses pel seu manteniment i reparació, els blocs del PMH, en canvi, han patit un abandonament total. El descobriment de la presència d'aluminosi en aquests edificis a principis dels 90, en canvi, els ha convertit en l'autèntic focus de tensió del barri. Entre 1992 i 1998 se succeeixen en el barri diversos episodis de mobilització veïnal reivindicant la remodelació dels habitatges afectats.

El Diagnòstic Comunitari estableix la necessitat urgent d'una planificació urbanística a mig i llarg termini que hauria de girar a l'entorn de tres eixos:

- la remodelació i la creació de nous habitatges
- la provisió i la racionalització dels equipaments públics
- i la revalorització del sol a partir dels recursos endògens del barri

És a dir, el PCTN vol convertir-se per aquesta via en una oportunitat per la realització d'un planejament urbanístic global que permeti abordar, de forma participativa, les principals problemàtiques, els principals reptes i les principals oportunitats per la seva regeneració. Alhora, els impulsors del PCTN entenen que el potencial participatiu i dinamitzador que té el tema urbanístic resulta d'una importància crucial per la consolidació i l'èxit del propi Pla.

El desembre de 1997, l'AVTN organitzava un simposi sobre remodelació urbanística i participació ciutadana amb l'objectiu de donar un impuls a la dimensió urbana del PCTN. Naixia per aquesta via el projecte Trinitat InNova, un projecte desenvolupat participativament dins del propi PCTN que estableix criteris generals, línies estratègiques i propostes específiques per abordar la remodelació urbanística de la Trinitat Nova. Amb el temps, el criteri de la sostenibilitat ambiental s'ha anat convertint en un dels eixos centrals d'aquest projecte, apuntant d'aquesta manera l'oportunitat que ofereix la pròpia remodelació de l'habitatge per la construcció d'un "ecobarri", un barri referent a Barcelona en l'àmbit de l'urbanisme sostenible<sup>64</sup>.

Cal fixar-se, per tant, en el canvi de lògica que vol imposar el projecte Trinitat InNova: la remodelació dels habitatges ha de suposar una oportunitat per realitzar aquella planificació urbanística integral que mai es va realitzar en el barri; aquesta planificació s'ha de realitzar a través de la participació comunitària, en permanent diàleg amb els veïns del barri i les seves entitats; i el referent d'aquesta planificació ha de ser la sostenibilitat: la Trinitat Nova no vol ser més un barri perifèric i de segon o tercer ordre; vol convertir-se, el marc d'oportunitat que ofereix el procés de remodelació, en un referent pel conjunt de la ciutat, un barri pioner en un repte urbà cabdal: la sostenibilitat urbana.

Tal com s'intenta reflectir en la figura 9, l'organisme central de l'estructura participativa creada per la definició del projecte Trinitat InNova és l'anomenat Grup de Remodelació, que agrupa un nucli estable de prop de 30 persones voluntàries (veïns i veïnes del barri) que es reuneixen setmanalment per la discussió de tots els aspectes relacionats amb la definició del propi projecte i les negociacions que s'estableixen amb les administracions. De forma oscil·lant, assisteixen al Grup de Remodelació molts altres veïns que tracten d'informar-se i reclamar aspectes més particulars davant del Grup. Finalment, aquest Grup també organitza amb una certa periodicitat assemblees generals amb els veïns per tal d'informar-los sobre l'estat de les negociacions amb les administracions i recollir opinions i propostes. El propi Grup de Remodelació ha actuat com a impulsor de múltiples processos participatius per la definició del projecte. Per exemple:

- La realització, al 1998, d'una enquesta sobre la situació de l'habitatge al barri. Un equip de la UAB, experts en el disseny i l'anàlisi d'enquestes, va ajudar als veïns a definir el qüestionari i

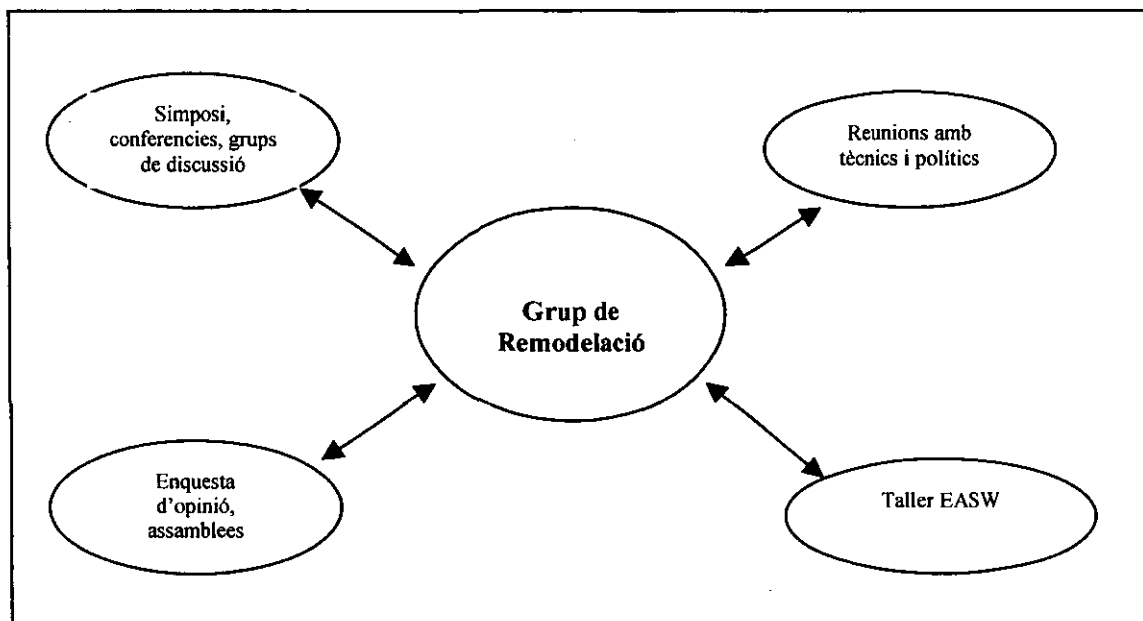
---

<sup>64</sup> En el proper apartat s'analitzarà amb més profunditat el contingut d'aquest projecte i el grau d'assumpció de les seves propostes per part del nou PERI.

a preparar el treball de camp. Els membres del Grup de Remodelació van formar part de l'equip redactor del qüestionari i, coordinats per l'Equip Comunitari, van treballar durant varies setmanes com a enquestadors dins del barri. Aquesta experiència va representar una oportunitat per difondre entre la resta de veïns el projecte de remodelació i animar els veïns a implicar-s'hi, i va permetre, simultàniament, recollir informació cabdal sobre les condicions econòmiques de les famílies que hauria de permetre més tard construir la plataforma reivindicativa de l'AVTN sobre les condicions econòmiques que els veïns i veïnes haurien de suportar per tirar endavant la remodelació dels seus habitatges (Rebollo, 2001)

- Un altre episodi important per la definició d'aquest projecte va ser la realització, el 9 i 10 de juliol de 1999, d'un taller amb la metodologia EASW per tal d'establir criteris i propostes per la remodelació urbanística i el desenvolupament futur del barri. Aquest taller va ser impulsat en contraposició al procediment que Generalitat de Catalunya i Ajuntament de Barcelona havien adoptat per l'assignació competitiva del projecte de remodelació d'habitatges a Trinitat Nova, que no deixava cap espai a la participació veïnal. L'AVTN va impulsar un taller al qual sí que hi varen assistir les administracions locals i autonòmiques (Rebollo, 2001). Prop de 40 persones representatives de diverses àrees (polítics i tècnics de l'administració, experts externs, sector econòmic i empresarial, grups i entitats ciutadanes i veïns i veïnes no organitzats) van discutir al llarg d'una jornada i mitja les problemàtiques i els reptes urbanístics dels barri, els criteris per la seva remodelació i propostes específiques per ser desenvolupades. "Trinitat InNova: el barri de l'aigua"; "Construïm un barri sostenible"; "Compromís amb la participació veïnal"; "Barcelona s'obre a les muntanyes de Collserola"; i "El Transport Públic i la connectivitat des d'una perspectiva metropolitana" van ser les principals propostes que es van formular en el marc d'aquest taller. Propostes articulades sobre tres grans principis: la sostenibilitat, la participació i la potenciació i l'aprofitament dels recursos endògens del territori amb la finalitat que aquest adquirís un nou protagonisme a la ciutat. El mateix projecte d'un ecobarri, o la creació d'un Centre d'Interpretació de l'Aigua (CINA) a Trinitat Nova, entre d'altres, constitueixen avui aspectes clau de la proposta urbanística i social sobre la qual estan discutint les administracions i l'AVTN, tal i com explicaré més endavant.
- Per últim, el propi Grup de Remodelació ha organitzat altres grups temàtics de discussió, seminaris i conferències en el barri sobre la relació triangular entre sostenibilitat, remodelació urbanística i participació ciutadana

**Figura 9. Estructura participativa del projecte Trinitat InNova (Elaboració pròpia)**



A octubre de 2001, s'havia assolit ja un acord entre l'AVTN i les administracions sobre les condicions econòmiques de la remodelació del parc d'habitatges i sobre el planejament urbanístic, canalitzat a través d'un PERI. Aquests acords van implicar múltiples reunions a múltiples bandes: l'AVTN, recolzada per l'Equip Comunitari, pel Grup de Remodelació i per tècnics i experts externs que defensaven davant de les administracions el projecte que es venia definint en el marc de l'estructura participativa del PCTN; l'Ajuntament de Barcelona; ADIGSA i la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya. Més endavant tomarem a fer referència els resultats d'aquests acords.

## ii. Dimensió educativa: el Projecte Educatiu de Barri

Una altra de les dimensions bàsiques de treball del PCTN ha estat la dimensió educativa, en el marc del qual s'està desenvolupant en l'actualitat l'anomenat Projecte Educatiu de Barri (PEB). El Diagnòstic Comunitari revelava greus dèficits educatius a Trinitat Nova que afectaven tots els grups d'edat. Recordem-ho: el 1996, el 30% de la població del barri no havia acabat l'educació primària, en contrast amb el 15,8% de la població de Barcelona; i només el 2'5% tenia estudis superiors, en contrast amb el 9,9% del conjunt de la ciutat (AVTN, 1997). En relació a la infància, el Diagnòstic Comunitari remarcava la manca d'alternatives d'oci per aquest sector de la

població, alts nivells de fracàs escolar i desmotivació escolar relacionats amb problemes de desestructuració familiar, baixos nivells educatius dels pares i recursos econòmics escassos, un elevat nivell de malalties mentals i una manca clara de recursos de suport escolar. Entre els adults, el nivell d'analfabetisme i d'educació insuficient eren extremadament alts, fet que obria les portes a situacions d'exclusió social, desocupació i precarietat laboral. Problemes relacionats amb la prevenció entre els joves i els adults també tenien una dimensió educativa important. Finalment, els joves amb formació mitjana i superior tendien a abandonar el barri en busca de millors condicions urbanes i socials, la qual cosa deteriorava encara més l'estructura educativa del barri (AVTN, 1997).

El Diagnòstic Comunitari establí la necessitat de desenvolupar un programa permanent d'educació comunitària en el marc del PCTN que hauria d'intervenir, principalment, en dues àrees: l'educació formal, amb l'objectiu de reduir el fracàs escolar i d'ampliar el període educatiu mitjà dels joves; i l'educació permanent de persones adultes, a través d'activitats orientades a corregir l'analfabetisme funcional, activitats lúdiques i esportives, projectes de formació ocupacional i programes d'educació per la salut. S'estava plantejant, en definitiva, una actuació concebuda des de la proximitat, basada en una concepció integral de l'educació, més enllà de l'educació formal, i que exigia una acció transversal i coordinada dels diferents agents educatius del barri: centres escolars, mestres, AMPAs, alumnes, entitats, administracions públiques i altres serveis educatius lligats al barri.

Així, doncs, durant els primers mesos del PCTN, i aprofitant les dinàmiques de treball que s'havien generat en el marc del procés de diagnòstic, es va començar a treballar en tres projectes:

- la creació d'una Escola Activa de Pares i Mares, un espai formatiu que tracta d'oferir instruments i criteris educatius als pares i les mares del barri
- la promoció d'un centre d'educació infantil del barri: El Desván
- i la definició d'un projecte ampli d'educació d'adults

Durant la temporada següent es van anar consolidant les línies obertes i es van concretar nous projectes lligats a l'urbanisme, l'educació per la salut, la sexualitat i la participació. Però va ser a la temporada 98-99 quan la dimensió educativa del PCTN va començar a adquirir un protagonisme

més clar, generant una gran quantitat de projectes que conformarien el futur PEB. Al marge de les activitats esmentades, naixien nous projectes:

- orientats a reforçar les activitats extraescolars coordinades,
- a potenciar els tallers d'adults
- a enfortir l'activitat infantil coordinada
- a generar espais de col·laboració intergeneracional entre el Casal d'Avis i els Centres Escolars
- a desenvolupar un programa lúdic i festiu per la infància i els joves
- i a crear un crèdit de síntesi a l'institut de secundària Roger de Flor sobre la història del Barri

Les activitats generades en l'àmbit educatiu van començar a ser coordinades pel propi Equip Comunitari amb una relació permanent amb les AMPAs, els centres escolars i els agents educatius del barri. Però a la mateixa temporada 98-99, en el marc del Comitè Tècnic, s'hi va crear una comissió educativa l'objectiu de la qual és diagnosticar la situació educativa del barri i més concretament l'activitat dels serveis públics en aquest àmbit. D'aquesta comissió va néixer l'idea de crear una estructura estable de coordinació entre les activitats educatives del PCTN que estigués en consonància amb la concepció educativa integral i participativa que s'estava intentant imposar: naixia així la Comissió Social de Barri, anomenada a partir de 2000 Comissió Sòcio-Educativa de Barri, l'activitat de la qual l'analitzaré amb més profunditat més avall.

### iii. Dimensió sòcio-cultural: programació lúdica i cultural

Un dels objectius bàsics de la planificació comunitària, com s'ha fet notar més amunt, és el desenvolupament i l'enfortiment del teixit social i comunitari del territori en que s'actua. Junt amb la dimensió educativa, la dimensió sòcio-cultural del PCTN té, en realitat, un caràcter clarament transversal: el reforçament del teixit social i de les dinàmiques de participació comunitària està en la base de qualsevol altre dimensió i projecte del propi Pla. Com hem vist, el PCTN neix en part com una reacció a la situació d'estancament i de creixent desarticulació del teixit associatiu del barri. Així, doncs, el Diagnòstic Comunitari estableix tres objectius bàsiques per aquesta dimensió: reforçar l'associacionisme existent; afavorir la creació de noves entitats; i afavorir l'intercanvi i la col·laboració entre elles.

El desenvolupament d'aquesta dimensió s'ha produït bàsicament al voltant del programa festiu del barri: la Castanyada, el Carnaval, la Festa Major i altres festes que han estat impulsades a través del propi PTCN. La filosofia bàsic del treball realitzat en aquest àmbit és que les activitats festives podien actuar com una escola participativa, on les entitats reforcessin la seva projecció cap el barri i aprenguessin a cooperar entre elles. Alhora, les festes del barri haurien de ser una oportunitat per construir i reforçar llaços comunitaris entre el veïnat.

Però el panorama festiu fins el moment era molt pobre i el grup impulsor de les festes del barri, la Vocalia de Cultura de l'AVTN, tenia un caràcter altament endogàmic. Amb l'impuls de les primeres activitats festives a partir del PCTN es va anar configurant un espai de dinamització i coordinació de la programació festiva del barri, l'anomenada Comissió de Festes, en la qual, a més de la pròpia AVTN participen joves de l'espai "La Madriguera", Diables de Nou Barris i moltes altres entitats en funció de la festivitat que s'estigui organitzant. La Comissió de Festes organitza en l'actualitat la Festa Major del barri, que ha anat prenent un impuls molt important en els darrers anys, amb noves activitats i amb una participació veïnal cada any més gran. Ha afavorit l'impuls d'altres festivitats com la Festa de les Cultures, organitzades per "El Desván", o el Dia de la Dona, organitzada pel Grup d'Adults. Finalment, ha afavorit la integració i la coordinació de la programació festiva del barri amb la del Districte de Nou Barris, en estreta relació amb l'Ateneu de Nou Barris i passant a formar part de la coordinadora festiva del districte.

En els darrers anys, han aparegut nous grups en el barri, la majoria de caràcter informal, que han contribuït a l'enriquiment del seu teixit social. Per exemple, va ser molt important la tasca de l'educador de carrer vinculat al PCTN en la dinamització de l'espai "La Madriguera", un local auto-gestionat per un grup de joves perquè els grups musicals del barri tinguin espai d'assaig i puguin compartir els instruments entre tots. O l'Associació de Madres del Parque de la Amistad, un petit grup de mares que va néixer per iniciativa pròpia amb la finalitat d'impulsar la recuperació del Parc de l'Amistat de la Trinitat Nova i que va rebre el recolzament del PCTN per la seva consolidació.

#### iv. Dimensió econòmica

L'última àrea de treball que preveia el Diagnòstic Comunitari era la dimensió econòmica. Com s'ha apuntat més amunt, Trinitat Nova és un barri eminentment residencial l'activitat econòmica i comercial del qual és extremadament pobre. La majoria dels blocs d'edificis no disposen de

locals per la instal·lació de tallers o comerços, l'oferta d'oci és pràcticament inexistent i el barri no oferia abans del PCTN cap tipus d'activitat formativa ni laboral pels veïns en edat d'incorporar-se al mercat de treball. Els veïns i veïnes de la Trinitat Nova estan acostumats a buscar tota l'oferta comercial, lúdica i laboral fora del seu propi barri. La població pateix importants problemes d'inserció laboral i el barri no ofereix cap tipus d'alternatives en aquest sentit. El Diagnòstic definia tres objectius bàsics en aquesta àrea: desenvolupar el sistema comercial i les activitats terciàries en el barri; generar ocupació pels veïns en les obres de construcció que es duguessin a terme en el procés de remodelació i potenciar la formació des d'una perspectiva integral.

Però en el període 1997 – 1999, la dimensió econòmica va ser una de les més desconsiderades pel PCTN i els objectius proposats difícilment es va traduir en estructures, projectes o activitats específiques. L'activitat formativa va ser coberta pels projectes generats en la dimensió educativa, la dinamització del teixit comercial i del sector terciari depenien molt directament de la materialització del procés de remodelació urbanística i la implicació del petit comerç i dels agents econòmics del barri en el PCTN va ser escassa. Durant aquests anys, per tant, no es generen projectes específics en aquesta dimensió rellevants.

Hi ha poca cosa més per explicar en relació al desenvolupament d'aquesta dimensió que va ocupar un lloc secundari en l'agenda del PCTN en aquesta etapa. Com es veurà, una dels principals canvis impulsats a partir de 2000 és la recuperació de la dimensió econòmica en un lloc central del PCTN, a través de nous projectes lligats al CINA i el programa de Serveis de Proximitat, entre d'altres.

#### **2.4 Segona etapa: 2000-2004**

El canvi de mil·lenni marca un punt d'inflexió en el PCTN: es renova el Conveni de Barri pel qual diferents nivells de govern es comprometen a continuar donant-li suport; s'elabora un nou diagnòstic que permet valorar les tendències de canvi que el barri està experimentant des de l'impuls del Pla i que culmina amb la celebració d'un Congrés de Barri on els diferents agents que hi estan vinculats avaluen conjuntament els resultats assolits i els reptes de futur; s'introdueixen alguns canvis en l'estructura organitzativa del Pla, la consolidació dels quals es veu dificultada pel conflicte que esclata entre l'AVTN i els membres de l'Equip Comunitari; per últim, all llarg dels darrers anys s'impulsen experiències de planificació comunitària en els barris

de l'entorn de la Trinitat Nova que permeten desenvolupar noves dinàmiques relacionals del barri amb el seu entorn més immediat.

## ii. Nou Conveni de Barri

En primer lloc, l'AVTN ha aconseguit mantenir la implicació de la DGSC i del Districte de Nou Barris amb el desenvolupament del PCTN, fet que s'ha concretat amb la signatura del nou Conveni de Barri, pel qual es renova el compromís d'aquests tres actors per tres anys més en uns termes gairebé idèntics al Conveni de 1996.

## ii. Re-diagnòsi

Al 2000 s'arriba a un acord també amb la Diputació de Barcelona perquè aquesta institució co-financi, junt amb els pressupostos ordinaris del PCTN, un nou treball de diagnòstic en el barri, amb tres grans objectius:

- 1) Avaluar el desenvolupament del PCTN en funció dels seus objectius i de les necessitats identificades en el Diagnòstic de 1997: els seus punts forts i els seus punts febles, tant pel que fa a la seva estructura i dinàmica participatives com pel que fa als resultats substantius obtinguts.
- 2) Identificar nous actors: nous col·lectius que podrien aportar un valor afegit significatiu al desenvolupament del PCTN i amb els quals no s'ha comptat en aquesta primera etapa.
- 3) Identificar noves demandes: noves necessitats, nous problemes i nous reptes no identificats en el Diagnòstic de 1997 i que la pròpia transformació del barri viscuda en els darrers anys hagi fet emergir.

Aquest treball de re-diagnòstic culmina el juny de 2002 i l'edició del document es realitza a l'octubre del mateix any. La metodologia de treball en que es basa parteix dels mateixos principis participatius i d'integralitat amb que es va elaborar el Diagnòstic de 1997, utilitzant quatre fonts bàsiques d'informació: dades estadístiques secundàries; informació qualitativa existent; grups de

discussió i tallers de debat. Més concretament, la metodologia emprada s'articula sobre la base de les següents línies de treball (Jiménez i Martí, 2002: 4):

- ✓ Recopilar i sistematitzar informació estadística i de registre, dades secundàries tant generals com sectorials, de diferents grups, serveis i administracions, així com també d'estudis sobre el barri realitzats en els darrers anys tant des del barri com per equips tècnics externs.
- ✓ Explotar els treballs d'auto-diagnòstic i les avaluacions continuades que els diversos grups vinculats al Pla han realitzat al llarg dels darrers anys. Els documents que recullen les conclusions d'aquests treballs van ser resumits i sistematitzats per l'equip encarregat d'elaborar el segon diagnòstic i discutits amb els agents del Pla en diversos tipus de reunions: 2 trobades amb l'anomenat Grup Obert – els orígens, la composició i funcionalitat del qual comentaré més avall -; 2 trobades amb el Comitè Tècnic; i d'altres sessions de seguiment amb l'Equip Comunitari i les persones que lideren políticament el Pla.

Des del punt de vista de l'evolució de la configuració de les problemàtiques socio-espacials del barri des de 1996, el Diagnòstic Comunitari de 2002 remarca els següents aspectes:

A nivell demogràfic, destaca el fet que s'hagi frenat el procés de despoblament que el barri havia experimentat al llarg dels últims 20 anys. Entre 1997 i 2002, la població del barri s'estabilitza al voltant dels 7.700 habitants, un fet que encara pren més sentit si es té en compte que en el mateix període el Districte de Nou Barris, en el seu conjunt, perd el 3'5% de la seva població. En part, l'estabilització de la població resident a la Trinitat Nova té a veure amb el fet que s'hagi frenat la fuga de població a d'altres barris, però també amb l'arribada de nous residents, majoritàriament parelles joves que han contribuït a frenar, també, el procés d'envelliment de la població. Malgrat que la proporció de gent gran continua sent molt alta, el percentatge de gent major de 65 anys ha baixat un punt en aquests últims 5 anys, mentre que la població entre 25 i 39 anys ha augmentat un punt, la qual cosa reflecteix una frenada del procés d'envelliment accelerat de la població que el barri havia patit en els darrers 20 anys. El Diagnòstic preveu, a més a més, que aquest procés de rejuveniment de la població del barri es mantingui i s'accentui en els propers anys. La millora de la connectivitat del barri amb la resta de la ciutat a través de l'arribada de la línia 4 del metro i les expectatives que genera el procés de remodelació urbanística semblen ser els factors explicatius bàsics d'aquest procés. S'hi afegixen els fets que

l'habitatge continuï sent força més assequible que en d'altres parts de la ciutat, la valoració positiva de la 'tranquil·litat' del barri<sup>65</sup> i la seva proximitat amb l'entorn natural de Collserola.

A nivell social, s'identifica un procés d'augment dels recursos per a l'atenció de les necessitats socials de les persones, millor capacitat de detecció de necessitats socials i la diversitat de projectes que pretenen donar-hi resposta. Millores que es poden lligar, en bona mesura, a les polítiques impulsades en el marc del PCTN. Tot i això, es continuen identificant algunes mancances socials bàsiques: es manté el baix rendiment escolar i la desmotivació dels infants i adolescents envers l'escola; manquen recursos per a infants i adolescents (especialment, entre els 0 i 5 anys i els 12 i 16 anys); destaca el problema de dones dedicades a les feines domèstiques que, enfront de l'emancipació dels seus fills, tendeixen a aïllar-se en les seves llars i van perdent les seves xarxes de relació social; es mantenen els problemes lligats al sobreenvelliment, amb persones grans que pateixen greus dificultats econòmiques, físiques i de salut mental; moltes d'elles viuen aquests problemes en una situació de fort aïllament social; apareix també el fenomen de la nova immigració procedent de països del sud, tot i que el percentatge de població immigrada no arriba al 3% i per tant la problemàtica no és tant intensa com en d'altres zones de la ciutat.

A nivell urbanístic, es mantenen alguns dels reptes que ja es van identificar en el Diagnòstic de 1997: urbanització caòtica; degradació física dels espais públics i dels blocs d'habitatge; certes mancances en els equipaments; dèficits arquitectònics importants en els habitatges. Tot i que el projecte de remodelació urbanística del barri que comença a implementar-se en el 2001 permet preveure una transformació significativa d'aquestes condicions, tots ells continuen sent problemes importants del barri en l'actualitat.

A nivell educatiu, es remarca també importants avenços que ha comportat l'impuls del Projecte Educatiu de Barri, un altre aspecte que serà analitzat en més profunditat a continuació. En tot cas, es mantenen alguns dèficits formatius importants entre la població: l'abandonament i el 'fracàs' escolar continuen sent problemes molt intensos en el barri.

---

<sup>65</sup> Pel que fa a la suposada 'tranquil·litat' del barri, el Diagnòstic de 2002 es refereix no només a les condicions ambientals del barri (baixa densitat de trànsit, escassa contaminació acústica...), sinó també a les millores en les condicions de seguretat. La Trinitat Nova, a diferència d'altres barris amb característiques similars, és considerat, malgrat tot, un barri força segur.

Pel que fa a la dimensió econòmica, es continua destacant la feblesa estructural de l'activitat comercial del barri, l'elevada presència d'ocupació submergida i la precarització de les condicions laborals de la població, especialment de les dones i dels segments més joves. Tot i que també destaca l'impuls de nous projectes en aquesta dimensió que també analitzaré a continuació.

Finalment, el mateix Diagnòstic de 2002 identifica tot un seguit de reptes pel que fa a la participació de diversos col·lectius socials en el desplegament de les polítiques de desenvolupament comunitari en el barri i la implicació de diferents agents. Els avenços que s'han produït en aquest sentit en el marc del PCTN permeten identificar noves problemàtiques i reptes que comentaré més avall.

De l'anàlisi del Diagnòstic Comunitari de 2002 en podem extreure algunes idees bàsiques sobre com està evolucionant substantivament el PCTN en aquesta segona etapa i els canvis operatius que s'estan introduint<sup>66</sup>.

### iii. Nous reptes temàtics

Les diferents àrees substantives d'intervenció del PCTN identificades per a l'etapa de 1997 – 1999 i alguns dels seus projectes bàsics d'actuació es consoliden en aquesta segona etapa. Però es produeixen alguns canvis substantius i operatius significatius que es poden resumir en els següents eixos:

#### a) La concreció del projecte de l'ecobarri i la seva execució a través del nou PERI

En primer lloc, el projecte de transformació urbanística del barri es consolida com una de les àrees principals d'intervenció del Pla. El febrer de 2000 se celebren dos tallers de participació amb veïns i representants del Comitè Tècnic amb els títols "Quin barri volem?" i "Quins habitatges volem?". A partir dels resultats d'aquests tallers, que a l'hora s'han d'entendre com un punt culminant dels treballs del Grup de Remodelació i dels diferents espais de reflexió sobre la

---

<sup>66</sup> La informació que s'ofereix a continuació s'extrau de diferents fons documentals: el Diagnòstic Comunitari de 2002; les memòries anuals del PCTN de 2000, 2001, 2002 i 2003; i els successius números de la *Revista de la Trini* publicats en els darrers anys. Aquesta informació ha pogut ser contrastada, també, amb el treball d'observació participant en diverses reunions de l'Equip Comunitari i del Grup Obert i les converses mantingudes amb el Director Tècnic del PCTN fins el 2003, Óscar Rebollo, i alguns dels seus tècnics.

transformació urbanística del barri que s'enceten en la primera etapa del Pla, a març de 2000 s'edita un document que porta per títol "Trinitat Innova, per un nou barri sostenible". Aquest document esdevé el projecte de transformació urbanística que es defensa des del PCTN i durant el mateix any es realitza un treball de difusió del projecte entre els veïns del barri amb l'objectiu que hi aportin nous elements i que se'l facin seu. Entre setembre i desembre de 2000 es produeixen diverses mobilitzacions veïnals perquè l'Ajuntament assumeixi aquest projecte i impulsi, definitivament, la remodelació del barri atenent als seus criteris. Efectivament, entre setembre de 2001 i el març de 2002 es redacta, s'aprova i es publica el PERI de la Trinitat Nova, que neix a partir d'una modificació del PGM de 1976.

Entre 2000 i 2004, el tema urbanístic continuarà motivant un dels principals eixos de conflicte i negociació entre l'AVTN (juntament amb l'Equip Comunitari) i l'Ajuntament de Barcelona. L'objectiu bàsic del moviment associatiu del barri és que l'Ajuntament de Barcelona incorpori dins del PERI els criteris defensats en el projecte Trinitat InNova. Concretament, aquest projecte s'articula sobre la base de quatre grans propostes<sup>67</sup>:

- ✓ En primer lloc, millorar la inserció del barri a la ciutat

Els agents vinculats al PCTN aconseguixen que el PERI del barri no restringeixi la intervenció a la remodelació dels barris afectats per patologies arquitectòniques, sinó que parteixi d'una visió de conjunt del barri que prevegi la seva connexió amb la ciutat i la seva inserció en l'entorn urbà i metropolità. D'una banda, el PERI preveu la millora de les comunicacions viàries internes i amb la zona nord de Nou Barris i el seu entorn natural (Collserola). D'altra banda, els agents vinculats al PCTN defensen un planejament global de la zona Nord del Districte que permeti revaloritzar aquest territori com una zona d'oportunitat per desplegar-hi noves activitats de pes en el sistema urbà de la ciutat. El desenvolupament del projecte del CINA i la futura zona esportiva situada en el barri, projectes que ja han estat assumits per l'Ajuntament i han començat a implementar-se, esdevenen claus en aquest sentit.

---

<sup>67</sup> Cal remarcar que el projecte Trinitat InNova és formulat no només amb la participació veïnal, sinó també amb l'assistència tècnica d'alguns agents experts com les empreses IDEES, creada des del PCTN a principis de 2000, GEA 21, que ja va ajudar a dur a terme el Taller EASW de 1998, o Aiguasol. Tots aquests agents són clau no només per a l'elaboració del projecte Trinitat InNova, sinó també per a la realització de diversos estudis sectorials que es realitzen durant aquests anys sobre sistemes hídrics, construcció sostenible o microclimes, entre d'altres.

- ✓ En segon lloc, convertir la Trinitat Nova en un 'ecobarri', en un barri referent per a un nou model d'urbanisme sostenible.

En el projecte Trinitat InNova es proposen un seguit de criteris bàsics a partir dels quals aproximar el planejament urbanístic del barri al model d'ecobarri que es defensa des del PCTN: la participació dels veïns en el disseny i la gestió del model; aconseguir una major mescla i diversificació d'usos urbans; potenciar l'espai públic com a espai d'interrelacions ciutadanes; entendre la ciutat com a ecosistema i revaloritzar els espais naturals de la ciutat; tenir presents els criteris de l'habitabilitat i de l'adequació bioclimàtica de l'edificació; tenir presents els criteris de la durabilitat, la reciclabilitat i el baix impacte ambiental dels materials utilitzats en la nova construcció.

Val a dir que el PERI no concreta fins a tal punt els detalls de la intervenció urbanística sinó que bàsicament defineix els límits i la funcionalitat de les diferents zones del barri (habitatge, locals, zona verda, equipaments...). Durant aquests anys, per tant, s'ha anat establint un procés d'intenses negociacions entre els representants del PCTN i de l'Ajuntament de Barcelona per tal de valorar la idoneïtat dels projectes defensats des del barri i la seva viabilitat. En el Diagnòstic de 2002 ja es destaquen algunes línies d'intervenció de l'Ajuntament que s'aproximen als criteris defensats: el fet de considerar en el planejament aquells elements urbanístics que contribuiran a la futura identitat cultural, ambiental i econòmica del barri (centralitats dels carrers Aiguablava i Palamós, la futura Plaça del Rellotje, la relació del barri amb el parc de Collserola, la futura centralitat del CINA...); la previsió de superació de les actuals barreres arquitectòniques (per exemple, a través de la correcció dels desnivells de determinats carrers); o la construcció de 153 nous habitatges i de nous locals situats, principalment, en les zones que es preveu que siguin les noves àrees de centralitat del barri.

La primera fase d'execució del PERI s'inicia el 2001 i té una durada prevista de 6-8 anys. En aquest context, els representants del PCTN valoren positivament la dinàmica de treball conjunt que s'ha establert amb l'Ajuntament de Barcelona però destaquen, també, que encara falten molts aspectes per concretar per tal d'avaluar fins a quin punt la proposta d'ecobarri que formulen serà materialitzada o no. En aquest sentit, cal destacar el fet que aquesta proposta no només afecta al planejament urbanístic en si mateix, sinó que també afecta a d'altres dimensions (educativa, cultural, econòmica...) que segons els seus propulsors no es poden deslligar de les

intervencions urbanístiques seva concreció en estat entrevistades i a tota la població del barri.. Per tant, emergeixen dos grans reptes per a la concreció d'aquest model: d'una banda, la exigirà importants esforços d'inversió i de despesa pública; de l'altra, serà necessària la implicació de diversos nivells de govern, atenent al fet que l'Ajuntament no disposa en exclusiva de les competències i els recursos necessaris per materialitzar el projecte.

Finalment, en el marc del projecte de fer de la Trinitat Nova un model d'ecobarri, cal destacar el projecte específic del CINA, formulat, com hem vist, en el marc del Taller EASW de 1998 i desenvolupat des de l'octubre de 2000 per un equip de treball coordinat des del PCTN. El CINA s'articula sobre un seguit d'instal·lacions en el barri relacionades amb l'abastament de l'aigua, construïdes entre 1915 i 1917. Concretament, es basa en el projecte de construcció d'un equipament que atengui als següents objectius (Jiménez i Martí, 2002: 22): recuperar/restaurar un seguit d'elements patrimonials relacionats amb la indústria d'abastament d'aigua a la ciutat; afavorir la reflexió i el coneixement del sistema d'abastament d'aigües a la ciutat i de l'aigua com a recurs escàs; crear un espai emblemàtic per al barri, de caire lúdic i cultural, que esdevingui un centre d'interès per a nous usuaris del barri; desenvolupar una àmplia oferta d'activitats, programes de formació a diferents nivells, treballant en estreta col·laboració amb els centres escolars i d'educació ambiental, museus, centres d'exposicions i institucions nacionals i internacionals de temàtiques similars. El mateix Diagnòstic Comunitari de 2002 planteja aquest projecte com *'un equipament que permeti redimensionar la posició social del barri a la ciutat i convertir-se en un referent per aquesta en temes com la sostenibilitat, la gestió del patrimoni cultural i l'ecologia urbana'*.

- ✓ En tercer lloc, planejar el futur del barri d'acord amb una concepció clara del metabolisme urbà

En el projecte Trinitat InNova es fan propostes referents a la cerca d'alternatives per a un transport sostenible, l'ús eficient i sostenible de l'aigua, l'augment de l'eficiència energètica i la consideració dels residus 'com a problema i com a recurs'. En el Diagnòstic Comunitari de 2002, es reconeix que en el PERI s'han incorporat alguns elements relacionats amb el metabolisme urbà, tot que adverteix que existeix encara en aquest aspecte 'un cert grau d'indefinició'. En el marc de les negociacions entre els representants del PCTN i l'Ajuntament s'han previst elements de sostenibilitat i d'eficiència energètica tant a nivell d'habitatges com d'espai públic: canvis en

l'orientació, disposició i superfície dels habitatges amb l'objectiu de millorar les condicions d'habitabilitat i reduir els costos de manteniment; inclusió de panells solars destinats a aconseguir aigua sanitària calenta; la provisió d'un espai interior en els habitatges per a la possible implantació d'un sistema de doble xarxa d'aigües i sistemes sostenibles de recollida de residus. D'altra banda, el Diagnòstic afirma que pel que fa a l'ús de materials ecològics, no s'ha aconseguit cap concreció a nivell d'execució, tot i que existeix un compromís institucional en aquest sentit.

- ✓ Finalment, garantir la participació veïnal en el disseny i la gestió del nou model urbanístic

Durant els anys 2000 – 2004 s'han mantingut els instruments bàsics que, dins del PCTN, han permès la participació veïnal en la formulació de la proposta de transformació urbanística del barri: bàsicament, el Grup de Remodelació i la celebració de les assemblees veïnals. Des del PCTN, també s'ha realitzat un esforç important per la difusió del PERI entre el veïnat, a través de la *Revista de la Trini*, realitzant exposicions públiques i repartint els plànols a cadascuna de les escales del barri. En el Diagnòstic de 2002 es fa referència a una enquesta realitzada l'any 2000 en la que es demostra que, a aquelles alçades, la percepció de la gent del barri és que la participació veïnal en la formulació i el seguiment dels projectes de transformació urbanística del barri està sent elevada: un 20% de la població afirma haver donat "bastant" o "molt" la seva opinió en aquest tipus de projectes; més d'un 35% consideren que la gent del barri té "bastant" o "molt" coneixement dels projectes de futur del barri; i un 40% consideren que la gent del barri ha compartit les decisions relatives a aquests projectes.

Per tant, el projecte de transformació urbanística del barri no només ha pretès innovar en els continguts, sinó també en les formes. A banda dels espais de participació i de difusió de la informació que s'han generat en el marc del PCTN, en el Diagnòstic de 2002 es destaca que l'execució del PERI no comportarà reallojaments provisionals sinó que les persones desal·lotjades per la remodelació d'una fase, passaran a residir directament als habitatges construïts a la fase anterior; d'altra banda, s'intenta establir un sistema de pagament de les famílies pels nous habitatges que atengui al criteri que 'qui tingui menys recursos, pagarà menys'. Tot i això, en el mateix document s'incideix sobre alguns aspectes crítics del procés (Jiménez i Martí, 2002: 25):

- La manca d'assimilació del PERI per part de molts veïns que no han participat directament en el procés.
- Conflictes que poden sorgir com a conseqüència del desplaçament forçat dels veïns afectats cap a d'altres zones del barri.
- Les fortes reticències que han mostrat els comerciants del barri, que segueixen al marge del procés participatiu.
- El real·lotjament de persones grans, amb pocs recursos econòmics i relacionals, s'apunta com una dificultat afegida al procés de remodelació.
- La determinació dels beneficiaris del dret de real·lotjament: l'empresa pública que gestiona el procés de real·lotjament, REGESA, estableix com a criteri que tindran dret de real·lotjament les persones empadronades al barri abans de l'abril 1999, però en el Diagnòstic es preveu que el seguiment estricte d'aquest criteri pot provocar conflictes particulars significatius.
- L'aclariment de quina funcionalitat es donarà als prop de cent habitatges que quedaran lliures. En aquest sentit, hi ha qui aposta per atraure classes mitges que contribueixin al dinamisme social i econòmic del barri; hi ha que aposta per donar preferència a persones joves nascudes al barri perquè s'hi quedin a viure; finalment, alguns veïns mostren un cert temor que finalment aquests habitatges siguin ocupats per gent "conflictiva" d'altres zones perifèriques de Barcelona.

Des del punt de vista dels rendiments de les intervencions urbanístiques en el barri, encara és aviat per fer-ne una valoració global, a l'espera de l'execució del PERI. En tot cas, en el Diagnòstic de 2002 es fan les següents reflexions:

- En primer lloc, es destaca que, en els darrers anys, la connectivitat del barri amb la resta de la ciutat ha millorat molt: es remarca en aquest sentit l'arribada de la Línia 4 del metro, les previsions d'extensió de dos nous ramals de la Línia 3 (Canyelles – Roquetes – Trinitat Nova i Canyelles – Roquetes – Bon Pastor), i la construcció del metro lleuger des de la Trinitat Nova fins a Can Cuiàs; a l'hora, es valora positivament l'increment de la xarxa d'autobusos metropolitans.
- En segon lloc, es recull la sensació d'alguns col·lectius del barri que l'administració manté mínimament en el barri a l'espera de l'execució del PERI. En aquest sentit, continuen destacant-se importants deficiències urbanístiques en el barri, que ja van ser detectades en

el Diagnòstic de 1997, la superació de les quals està resultant massa lenta a la vista d'aquests col·lectius (deficiències en el mobiliari urbà, espais sense urbanitzar, falta d'adequació de parcs i espais interblocs, deficiències en les infraestructures bàsiques, desnivells i barreres arquitectòniques importants, manca de centralitats, entre d'altres).

- En tercer lloc, es recull una percepció de millora respecte els equipaments del barri, especialment dels equipaments de caràcter assistencial: el dinamisme del CAP Chafarinas, la integració del Centre d'Atenció i Seguiment de les Drogodependències (CAS) i el seu Centre d'Activitats a la vida comunitària del barri. En canvi, es continuen detectant mancances importants de dotació, d'adequació i ús dels equipaments de caràcter social i cultural. Per exemple, es denuncia la manca d'adequació a les necessitats i/o d'ús social que es fa d'equipaments com el local de la AVTN, el Centre Infantil el Desván o l'Ateneu i l'Escola de Circ, entre d'altres. I es continuen demandant nous equipaments com una biblioteca, una ludoteca o nous equipaments esportius (aquests últims ja previstos en el PERI). En tot cas, es reclama que en el marc del PERI s'avanci cap a l'elaboració d'un mapa d'equipaments que permeti posar ordre als recursos i necessitats existents en el barri.
- Finalment, i pel que fa a l'habitatge, es destaquen les oportunitats de superació d'alguns dels déficits estructurals bàsics heretats a través de l'execució del PERI. Però per ara, se segueix identificant la persistència d'alguns déficits importants: l'insuficient manteniment dels edificis, especialment dels del PHM; barreres arquitectòniques dels blocs i dels habitatges; o infradotació d'equipaments, entre d'altres. Es remarca el fet que la gran majoria dels habitatges continuen sent de propietat i no s'espera que aquesta tendència canviï significativament en els propers anys (només entre un 2% i un 5% són de lloguer). També es comenta que els preus han augmentat lleugerament, tot i que continuen estant molt per sota dels preus mitjos de la resta de Barcelona: entre 8 i 17 milions de pessetes.

#### b) La concreció del Projecte Educatiu de Barri i el seu impuls

Com hem vist, la dimensió educativa del PCTN va configurant, ja en la primera etapa, una de les principals línies d'actuació del Pla. El seu principal nucli impulsor és la Comissió Sòcio-Educativa

de Barri, hereva de la Comissió Social de Barri, i que pren aquest nom a partir de 2000. En aquesta comissió hi estan representats:

- les dues guarderies del barri
- totes les escoles públiques
- diverses institucions educatives vinculades a l'Ajuntament de Barcelona
- els serveis socials que treballen en el districte
- un grup d'experts en temes psico-pedagògics
- el propi Equip Comunitari<sup>68</sup>

L'objectiu bàsic d'aquesta Comissió ha estat dissenyar i impulsar l'anomenat Projecte Educatiu de Barri (PEB). En el marc del PEB, i durant l'any 2000, la Comissió Sòcio-Educativa va treballar en l'elaboració d'un qüestionari orientat a les famílies i als professionals de l'educació que treballen a la Trinitat Nova amb la finalitat de diagnosticar amb profunditat la realitat sòcio-educativa del barri i definir objectius i estratègies d'actuació compartides entre tots els agents educatius. Els resultats d'aquest qüestionari van ser presentats el 28 de novembre de 2001 en el marc de les "Jornada sobre Educació", organitzada per la pròpia Comissió i a la qual hi varen participar representants de les AMPAs, docents, alumnes, representants d'altres serveis educatius del barri i el districte i representants de la delegació territorial d'Ensenyament de la Generalitat, de l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona i del Districte de Nou Barris, així com l'AVTN i el propi Equip Comunitari. El PEB es converteix així en un dels principals reptes del PCTN en l'etapa que estem analitzant. Concretament, les línies estratègiques d'actuació que es marca per al període 2000 – 2002 són les següents:

- ✓ Generar processos d'implicació i participació en la millora de l'educació del barri: en aquest sentit, destaca la consolidació de la pròpia Comissió Sòcio-Educativa, l'enquesta i les jornades que acabem d'esmentar, i el treball de difusió del PEB que s'impulsa des de la Comissió.

---

<sup>68</sup> Més avall recolliré alguns elements de reflexió sobre la configuració i la dinàmica interna d'aquesta xarxa d'agents educatius. Cal destacar d'entrada, però, que mentre el projecte urbanístic ha motivat una àmplia i plural participació veïnal en el procés, el PEB no ha fet gaire ús de metodologies participatives. Tampoc l'Associació de Veïns ni d'altres entitats del barri formen part d'aquesta comissió, que acaba esdevenint un mecanisme de coordinació entre agents educatius institucionals, amb l'excepció de l'Equip Comunitari.

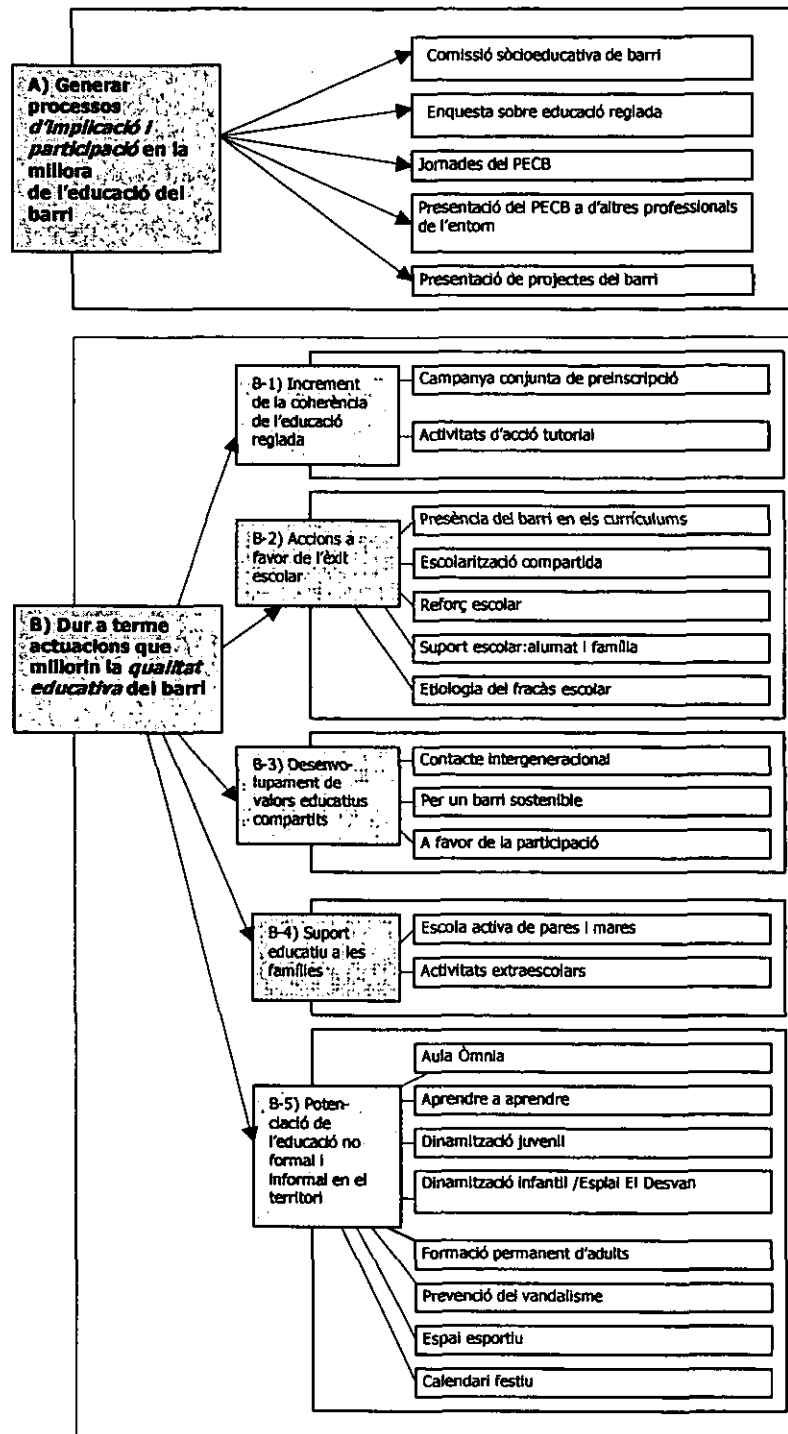
- ✓ Dur a terme actuacions que millorin la qualitat educativa del barri: en aquest sentit, es destaquen les actuacions en matèria de formació reglada i de formació no formal, la potenciació de les relacions escola – família i de les relacions escola – barri.

En el Diagnòstic de 2002 es coincideix amb el de 1997 a l'hora de valorar positivament la cobertura de tota la línia educativa reglada per al segment d'entre 0 i 18 anys en centres públics situats en el mateix barri. A més a més, destaca la presència en el barri de l'Escola Superior de Conservació i Restauració de Béns Culturals, *"l'únic centre d'aquestes característiques a Catalunya i amb una projecció molt més àmplia que la del barri"* (pàg. 32). En canvi, se segueix destacant l'absència d'una Escola d'Adults al barri i de centres de formació professional post-obligatòria, elements que es considera que ajudarien a reforçar l'oferta educativa. D'altra banda, es produeix una sobreoferta de places en tots els centres que fan perillera l'existència d'alguns d'ells, com l'IES Roger de Flor. L'elaboració d'un mapa escolar que permeti reordenar l'actual situació a primària i a secundària, per tant, esdevé un repte clau per als propers anys. Els agents vinculats al PCTN es proposen establir canals de negociació amb el Departament d'Ensenyament de la Generalitat.

Les línies concretes d'actuació que el PEB estableix en matèria de millora de l'educació formal i informal estan identificades en la figura 10. Per tant, més important que descriure cadascuna d'aquestes línies d'actuació, em sembla rellevant remarcar alguns aspectes que en el marc del Diagnòstic de 2002 es destaquen pel que fa a la relació entre els agents implicats en el PEB:

- ✓ En primer lloc, en el document es recullen les opinions de diversos agents educatius del barri segons la qual la implicació del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya en aquest procés està sent insuficient. Més concretament, s'afirma que *"la centralització d'aquest Departament i el fet que no promogui ni formació ni incentius per a la implicació del professorat en el treball comunitari dificulta la major interrelació entre el Pla amb els centres educatius"* (pàg. 40). En canvi, la coincidència entre el PEB de la Trinitat Nova i el Projecte Educatiu de Ciutat de Barcelona ha permès una relació més fluïda entre els agents educatius del barri i els de la ciutat: *"la implicació del IMEB i d'altres serves municipals en el Pla ha estat més intensa"* (pàg. 41).

**Figura 10. Esquema del Projecte Educatiu de Barri. Línies estratègiques 2000-2002 (Jiménez i Martí, 2002)**



- ✓ En segon lloc, la implicació dels centres educatius en el Pla Comunitari i, concretament, en el PEB, ha estat molt desigual, tot i que en termes generals ha anat en augment. En tot cas, una percepció força estesa és que la majoria del professorat se sent allunyat amb relació als objectius i la dinàmica del Pla Comunitari i del Projecte Educatiu. La manca d'estabilitat dels equips docents, la manca d'incentius per estimular i recompensar l'esforç professional realitzat en el treball comunitari i la cultura corporativa del professorat semblen ser les principals causes d'aquest fenomen (Casares, 2001). Malgrat tot, la Comissió Sòcio-Educativa, juntament amb les Comissions Socials de Centre, han afavorit una major coordinació de recursos i l'impuls de programacions compartides entre els centres.
- ✓ Finalment, es destaca que, fins ara, la participació de les famílies en el PEB ha estat minoritària. Les AMPAs del barri són encara excessivament fràgils i es detecta un baix grau de corresponsabilització de les famílies en l'educació formal dels seus fills. En canvi, es destaca la participació d'altres agents vinculats al Pla, sense vinculació directa amb l'àmbit educatiu, com el grup "Jubilat sí, actiu també!", que desenvolupa activitats formatives en els centres del barri.

### c) L'impuls a la dimensió econòmica del PCTN

Tal com he comentat més amunt, la dimensió econòmica no genera projectes de gran abast durant l'etapa de 1997 – 1999. En canvi, aquesta dimensió es revaloritza en la fase actual. En aquest àmbit, s'impulsen nous projectes:

#### i. els serveis de proximitat

Durant aquests anys s'impulsa un programa de serveis de proximitat atenent a quatre grans objectius: complementar i recolzar els serveis públics que intervenen en el barri; recolzar les necessitats de col·lectius especialment vulnerables; crear ocupació, especialment orientada a dones amb càrregues familiars, i promoure el desenvolupament econòmic del barri; oferir formació laboral.

Els serveis de proximitat són realitzats per persones del barri que pateixen una situació d'exclusió o de vulnerabilitat envers el mercat laboral i s'orienten cap a l'atenció de necessitats socials de col·lectius especialment vulnerables en el barri. Bona part d'aquests serveis s'impulsen l'agost de 2001 en el marc del programa "APROP: serveis comunitaris d'atenció de proximitat i personal". Aquest programa permet contractar 12 persones a jornada completa ocupades en activitats com la cura i companyia d'altres persones, l'acompanyament en els desplaçaments, suport en tràmits i gestions, suport escolar, neteja domèstica, suport en tasques domèstiques i petits arranjaments domèstics. Un estudi realitzat sobre aquests serveis al barri per J. Ferrer (citat a Jiménez i Martí, 2002), en destaca els seus elements d'avenç i d'innovació, però també algunes febleses relatives, sobretot, a l'insuficient finançament, la baixa formació dels prestadors del servei, les incerteses pel que fa a la continuïtat del programa i la insuficient informació respecte el servei que en tenen la majoria de veïns del barri. Però també destaca algunes oportunitats per a la consolidació del projecte, especialment la possibilitat de reforçar-lo en el futur amb nous fons públics europeus, autonòmics i privats. En l'actualitat, s'està treballant en la millora de la coordinació del programa amb la resta de serveis socials públics, l'emissió d'un xec-servei que faciliti la seva difusió, la realització d'activitats formatives, l'enfortiment del reconeixement polític per part de les administracions del programa, l'avaluació dels serveis i l'ampliació progressiva de la població prestadora i beneficiària (Jiménez i Martí, 2002: 48).

## **ii. El Centre d'Interpretació de l'Aigua (CINA)**

El CINA és concebut, per part del PCTN, no només com una operació urbanística, sinó també educativa i econòmica. En aquest sentit, la iniciativa del CINA ha assolit ja la implicació de l'Ajuntament i de l'empresa pública Barcelona Activa i preveu la realització d'un taller ocupacional per majors de 25 anys que pretén ser una font de generació d'ocupació en el barri.

## **iii. Dinamització Esportiva**

En el marc del PEB, s'impulsa un Projecte de Dinamització Esportiva que, originàriament, va ser concebut com instrument perquè les AMPAs s'encarreguessin de dinamitzar els equipaments escolars fora de l'horari lectiu. En l'actualitat, se li confereix també una dimensió econòmica important: es preveu que la gestió del servei pugui ser també una font generadora d'ocupació. La previsió del PERI de crear un nou equipament esportiu en el barri reforça aquesta perspectiva.

#### iv. La construcció

El projecte de remodelació urbanística del barri és concebut, per part dels agents vinculats al PCTN, com una oportunitat per reforçar la dimensió econòmica del Pla. Concretament, el programa de rehabilitació d'edificis, enderrocament i nova construcció obre les portes a la generació de nova ocupació pels residents del barri. En aquest sentit, des de finals de 1999 es posen en marxa ja alguns programes finançats pel Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya que contribueixen a la formació laboral específica en l'àmbit de la construcció:

- ✓ El programa *Posa't a Punt*, impulsat per la Direcció General de Serveis Comunitaris, juntament amb la Direcció General d'Ocupació i ADIGSA, és d'aplicació general en barris gestionats per aquesta última i s'instrumenta a través d'un mercat tutelat, mitjançant clàusules socials obligatòries, que estableix la discriminació positiva dels veïns del mateix barri en la contractació per part de les empreses encarregades de les operacions urbanístiques en aquests barris. Concretament, el projecte preveu que com a mínim un 50% de les persones que han d'executar les obres han de ser joves, aturats de llarga durada i destinataris de la renda mínima d'inserció que visquin, prioritàriament en el barri on s'ha d'executar l'obra. A l'hora, preveu la formació, la qualificació professional i l'acompanyament laboral d'aquestes persones (DGSC, 1999).
- ✓ El programa *Aprendre a Aprendre* és un recurs d'inserció laboral impulsat també pels Departaments de Treball i de Benestar Social de la Generalitat amb una finalitat més general: millorar les possibilitats d'integració al mercat laboral dels col·lectius amb majors dificultats. Aquest programa s'impulsa per a tot el territori català al 1992 i la Trinitat Nova, juntament amb 10 barris més de Catalunya, n'és un dels beneficiaris. Aquest servei, l'únic existent a Barcelona, està plenament integrat a la xarxa del Pla Comunitari – es relaciona regularment amb l'IES, els comerços i empreses del barri, el servei APROP, i altres agents educatius i econòmics del barri – i es preveu que pugui contribuir, també, a la formació laboral de persones que puguin treballar en les obres de remodelació del barri.

L'impuls i el desplegament de totes aquestes línies d'actuació s'emmarca en una xarxa d'agents i de recursos que comença a consolidar-se en aquests anys i on hi trobem, a més a més dels

serveis que acabem d'esmentar: l'empresa pública Barcelona Activa, vinculada a l'Ajuntament de Barcelona, que ofereix serveis d'orientació, formació ocupacional i programes experiencials, serveis d'atenció a emprededors, serveis a l'empresa i serveis de promoció econòmica i que ha col·laborat amb el PCTN en alguns projectes com el del CINA; l'Equip de Desenvolupament Local, creat al 2001, vinculat al PCTN però que treballa en tota la zona nord del districte, és el que, conjuntament amb l'Equip Comunitari, està definint totes les línies d'actuació estratègica que acabo de comentar.

En el Diagnòstic de 2002 s'assenyalen alguns aspectes no coberts encara en la dimensió econòmica sobre els quals es considera que caldria treballar més a fons en els propers anys:

- ✓ En primer lloc, l'estructura comercial del barri segueix essent molt fràgil i es manté una situació de fort distanciament entre el teixit comercial i el PCTN. En aquest sentit, no existeix cap associació del conjunt dels comerciants del barri i les associacions sectorials que existeixen o bé es mantenen distants del Pla o bé hi mantenen relacions tenses: concretament, una agrupació de comerciants de dos carrers (Llosa i Palamós) s'oposen al procés de remodelació perquè els seus edificis no estan afectats per cap patologia i estan negociant directament amb les administracions al marge de la xarxa d'agents directament vinculats al Pla.
- ✓ En segon lloc, la indústria continua sent pràcticament inexistent al barri i les relacions entre els empresaris i el PCTN també destaquen per la seva absència. El Diagnòstic Comunitari es planteja alguns reptes en aquest sentit (potenciar les activitats associades a la reforestació de Collserola i vinculades a l'Ecobarri, promoure la indústria ecològica i les activitats industrials no nocives...) però no identifica agents empresarials del barri amb qui dur a terme aquest tipus de projectes. Segurament, l'Equip de Desenvolupament Local i Barcelona Activa poden esdevenir dos agents clau en aquest sentit.

#### d) Canvis i conflictes en la dimensió operativa del PCTN

Entre 2000 i 2004 es produeixen canvis significatius pel que fa a la forma d'articular els agents implicats en el PCTN i els projectes que s'hi emmarquen. A continuació analitzaré les principals direccions de canvi en aquesta dimensió.

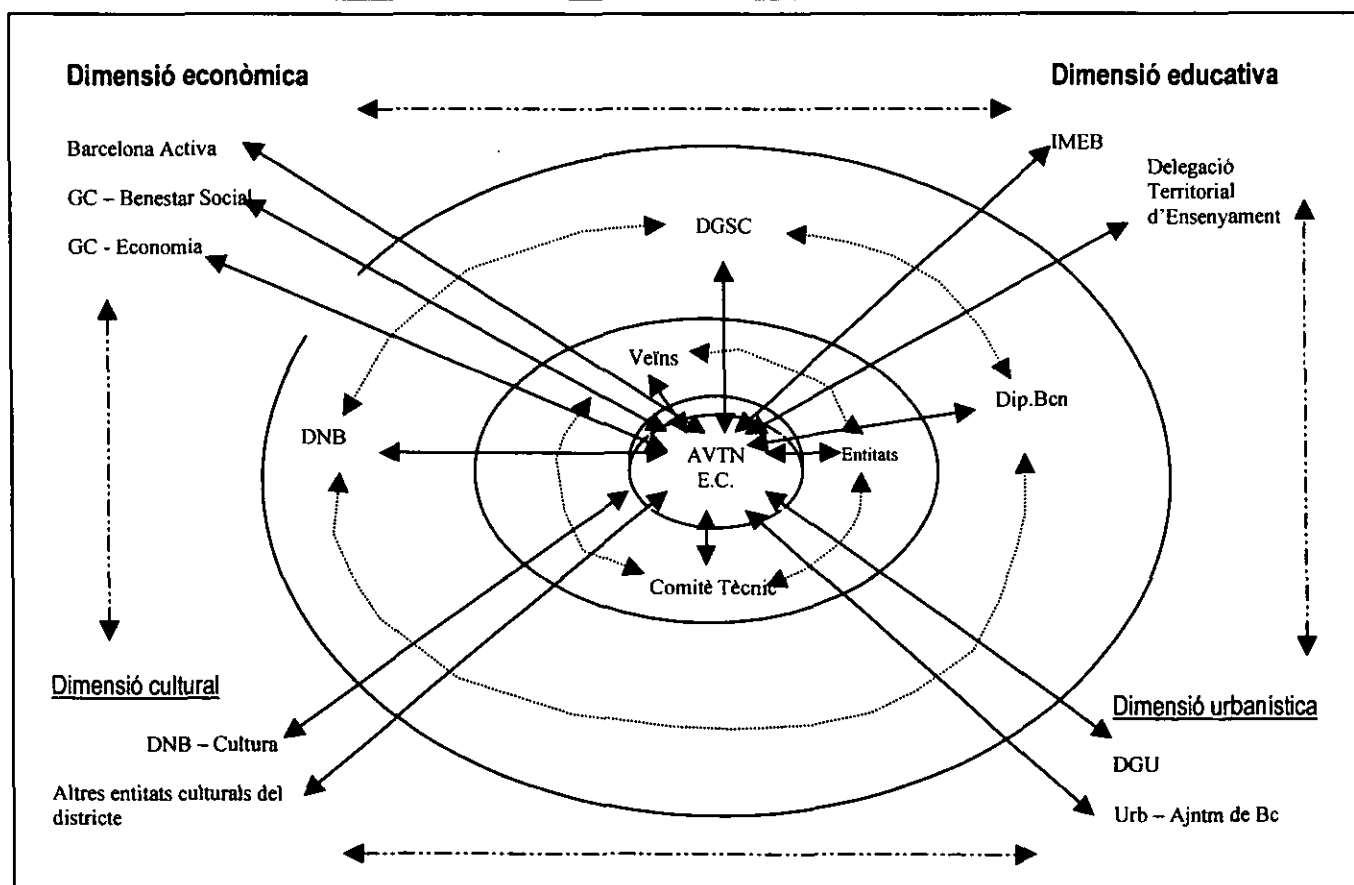
Com hem vist abans, el pes del lideratge polític del PCTN recau, en l'etapa que va de 1997 a 1999, en el tàndem que formen l'AVTN i l'Equip Comunitari, el *staff* del qual es contractat directament per l'Associació de Veïns amb el finançament que ofereixen diversos nivells de govern. Però aquests actors no han actuat mai en solitari, sinó que han anat teixit una xarxa d'actors al voltant del Pla que, coordinats entre si, poguessin proveir els seus projectes dels recursos necessaris. En la figura 11 s'ofereix una interpretació gràfica de l'estructura i de les dinàmiques de relació que configuren aquesta xarxa entre 1999 i 2000. L'anàlisi d'aquesta xarxa ens permetrà situar el repte que es planteja el PCTN des de 2000 de reconfiguració de la seva estructura i de les seves dinàmiques internes (Blanco, 2002).

L'estructura de la xarxa ve representada gràficament per quatre cercles concèntrics:

- 1) En el primer cercle, s'ubiquen l'AVTN, que com hem vist exerceix el lideratge polític del PCTN, i l'Equip Comunitari, que treballa colze a colze amb l'AVTN dinamitzant el PCTN sobre el territori. És el centre de la xarxa, el nucli dur del PCTN.
- 2) En el segon cercle, apareixen, junt amb el Comitè Tècnic, un seguit d'entitats que han nascut en els darrers anys en el marc del PCTN i que mantenen una relació estreta amb l'AVTN i l'Equip Comunitari, tot i que no formen part, fins el 2000, del nucli decisor del PCTN. Una mica més enllà del centre, la resta d'entitats vinculades al barri i els veïns. Aquest cercle tanca el gruix d'actors amb una vinculació directa al territori.
- 3) En el tercer cercle, s'ubiquen tres administracions: la DGSC, el Districte de Nou Barris i la Diputació de Barcelona. Totes tres financen el PCTN i fan un seguiment polític i tècnic de la seva evolució en el marc de diverses estructures (Comissió de Seguiment Tècnic i Comissió de Seguiment Polític). Aquest cercle tanca l'espai específic del PCTN i la seva estructura organitzativa.
- 4) Però la xarxa d'actors que gira al voltant del Pla no s'esgota aquí. El PCTN necessita negociar amb altres actors perifèrics (en el sentit que no formen part directa de l'estructura del propi Pla). El desenvolupament de projectes de l'àrea educativa exigeix establir negociacions amb l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona (IMEB) o amb la delegació territorial del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, per exemple. El

PCTN ha definit un projecte de remodelació urbanística del barri, el projecte Trinitat InNova, però aquest projecte ha de ser negociat i pactat amb el departament d'urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona, responsable de la redacció del PERI, i altres nivells de govern amb competències i recursos clau per desenvolupar les dimensions ambiental, econòmica i educativa que comprèn el projecte. El desenvolupament dels projectes econòmics (el CINA o els Serveis de Proximitat, entre d'altres) i els projectes sòcio-culturals requereixen també la complicitat i el recolzament actiu d'actors que no formen part de l'estructura organitzativa del PCTN i que es troben fora del territori. En la gràfica faig constar els agents institucionals, però hi hauríem d'afegir tots aquells agents (fundacions, consultores, professors universitaris, professionals...) que, en moments més o menys puntuals, i en el marc de projectes més o menys específics, han aportat elements de *know-how* claus per al desenvolupament dels projectes del Pla. Per exemple, tots aquells agents no institucionals que han ajudat a definir el Projecte Trinitat InNova (IDEES, Gea 21...), entre d'altres.

Figura 11. Xarxa d'actors del PCTN: estructura i interaccions (Elaboració pròpia)



- ↔ Interaccions directes bilaterals
- ⋯ Relacions en el marc d'estructures multilaterals
- ⋯ Interaccions esporàdiques

Les pautes d'interacció entre els actors venen representades per les fletxes. Distingeix en aquest sentit tres tipus d'interaccions: a) les interaccions directes i bilaterals entre dos actors; b) les interaccions que s'estableixen en el marc d'estructures organitzatives multilaterals entre diversos actors; i c) les interaccions esporàdiques, que s'estableixen entre dos actors o més en ocasions puntuals, sense continuïtat i fora de cap estructura organitzativa estable.

Pel que fa al primer tipus d'interaccions, les directes i bilaterals, la gràfica expressa una idea important: l'Equip Comunitari, conjuntament amb l'AVTN, és l'únic actor que manté relacions directes bilaterals amb tots els actors que configuren aquesta xarxa: negocia i acorda el finançament del PCTN amb les tres administracions esmentades; exerceix una funció d'impuls i de coordinació del Comitè Tècnic; a través de processos i d'estructures participatives diverses, posa en contacte els veïns, les entitats i els tècnics en el marc de projectes específics; i finalment, negocia amb els actors que estan fora del PCTN el recolzament, la complicitat o l'acord amb projectes definits dins del PCTN però que exigeixen recursos (financers, legals, polítics, cognitius...) que desborden la seva capacitat.

Aquest fet, el fet que siguin els únics actors que estableixin relacions directes i bilaterals de forma continuada amb altres actors atorga al tàndem AVTN - Equip Comunitari un gran poder en el si de la xarxa. Probablement, és l'únic actor que posseeix una visió de conjunt del què succeeix en el PCTN i, més en general, de les polítiques que es desenvolupen a la Trinitat Nova, dels recursos existents i dels actors implicats.

Pel que fa a les interaccions multilaterals en el marc de les estructures organitzatives del PCTN, observem dos nivells bàsics d'interacció. En primer lloc, les relacions entre els veïns, les entitats de barri i els tècnics i professionals públics del territori, que, cal insistir, s'estableixen més aviat en el marc de projectes específics dins del PCTN que no pas en un marc global de decisió i de coordinació. Els projectes que es desenvolupen en el marc del PCTN tenen una forta dimensió participativa i en el marc de cada dimensió de treball comunitari s'estableixen múltiples interaccions d'intercanvi i de col·laboració entre actors diversos, però no així en el marc global del PCTN. Per exemple, en el marc del PEB es coordinen els professionals de l'educació vinculats en el territori. Un segon nivell d'interacció multilateral s'expressa organitzativament en les Comissions de Seguiment Tècnic i Polític, l'únic espai on les administracions finançadores entren en contacte entre elles. Per últim, caldria afegir un altre nivell de relació multilateral que no

queda prou reflectit en la gràfica però que és de gran importància: la relació transversal que s'estableix entre els serveis públics en el marc del Comitè Tècnic.

Finalment, cal considerar un seguit de relacions horitzontals i multinivell que es produeixen fora de l'estructura organitzativa del PCTN: el propi PCTN neix com a resultat d'un acord governamental multinivell; d'altra banda, el PEB i la remodelació urbanística de la Trinitat Nova han obligat a diferents nivells de govern a seure a la mateixa taula, a negociar, arribar a acords o, si més no, a establir certes dinàmiques de diàleg en relació al barri fins llavors gairebé inexistents. Ha estat el tàndem AVTN – Equip Comunitari el que ha impulsat des de la seva posició de centralitat en la xarxa aquests espais de diàleg i d'enteniment entre diferents àrees i nivells de govern.

En síntesi, l'estructura reticular del PCTN es manifesta, bàsicament, en les relacions horitzontals de coordinació administrativa; les relacions intergovernamentals multinivell; i les dinàmiques de participació social. Però a partir de 2000 comencen a identificar-se algunes febleses en aquesta estructura reticular:

- a) En primer lloc, sembla existir un risc de dependència de tot el procés en relació a l'Equip Comunitari. La centralització i el lideratge del procés per part del tàndem Equip Comunitari – AVTN ha permès, en una primera etapa, l'impuls i la dinamització efectiva del PCTN. Però cada cop es fa més evident la dependència del model establert respecte aquest tàndem i el risc que, amb una eventual desaparició de l'Equip Comunitari, aquest model es desfaci. D'altra banda, l'Equip Comunitari se sent sovint desbordat pel volum de les responsabilitats que ha anat assumint. La constatació d'aquest fet ha obert un debat en el si del PCTN que apunta diverses línies de reflexió. Hi ha qui diu que aquella idea que l'Equip Comunitari va néixer per desaparèixer era poc realista i que el model impulsat no pot sustentar-se sense un actor que exerceixi aquesta funció de lideratge de la xarxa; el que cal, diuen, és que l'Equip vagi adaptant el seu rol i les seves funcions a la pròpia maduració del procés. Hi ha qui destaca que l'AVTN ha d'impulsar una renovació interna i un canvi organitzatiu que doni espai a persones del barri que s'han anat consolidant com a líders comunitaris en els darrers anys i que obri les portes a una relació organitzativa més fluïda amb les altres entitats.
- b) En segon lloc, malgrat els avenços fets en la coordinació transversal dels serveis públics vinculats al territori, la implicació dels tècnics en el PCTN encara té un caràcter molt personal

i voluntarista. És a dir, tot i l'existència d'un compromís formal per part de les administracions amb el PCTN, no ha acabat de consolidar-se una implicació clara dels serveis públics com a tals. Hi ha tècnics que reconeixen el PCTN com un instrument vàlid per desenvolupar la seva tasca professional en el territori, que valoren molt positivament la possibilitat d'interactuar en el marc del Comitè Tècnic amb professionals d'altres serveis, i que comparteixen la seva filosofia participativa i comunitària. Alguns, fins i tot, semblen haver-se entusiasmat amb el projecte, dedicant-hi grans esforços personals. Però en molts altres casos els tècnics han entès que implicar-se en el PCTN els obligava a fer un esforç afegit sense tenir-ne l'obligació ni tenir incentius clars. Fins i tot en els casos on existeix una implicació voluntària clara, els tècnics lamenten una falta de reconeixement de la seva tasca dins del PCTN per part del servei on estan vinculats.

- c) En tercer lloc, segueixen produint-se resistències importants en el nivell polític per implicar-se en compromisos de caràcter transversal i multinivell. El grau de coordinació horitzontal i multinivell que s'estableix en les estructures tècniques de les administracions en el territori topen amb grans dificultats per transferir-se en el nivell polític, lluny del territori. És a dir, el caràcter *bottom-up* del procés afavoreix una concepció integral dels diagnòstics i de les accions que es desenvolupen en el marc del PCTN, però aquesta vocació d'integralitat i de transversalitat materialitzada en l'àmbit de la proximitat topa amb la cultura i les estructures organitzatives de les administracions en els nivells més elevats: projectes com Trinitat InNova o el PEB exigeixen a les administracions un nivell de coordinació que no tenen i que, en cas que vulgui ser adoptat, ha de sotmetre's a fortes resistències organitzatives, burocràtiques i polítiques.
- d) Per últim, s'identifiquen tot un seguit de col·lectius socials que no estan presents en el procés del PCTN, ni en el seu conjunt, ni en cap dels projectes que impulsa. En el Diagnòstic de 2002 es destaca que, com a conseqüència del PCTN, el teixit associatiu del barri s'ha fet més dens i variat i, alhora, la capacitat de participació del veïnat en el disseny i la implementació dels projectes públics que incideixen en la qualitat de vida al barri ha anat clarament en augment. No obstant això, també es reconeixen alguns déficits pel que fa a les dinàmiques participatives: "*bona part de la població, tot i ser potencial beneficiària dels èxits del Pla, no hi està directament implicada*" (pàg. 54). L'impuls del procés de remodelació sembla està tenint un efecte important de mobilització ciutadana, però alguns col·lectius específics, com els nous immigrants i la franja de joves de 25 a 35 anys, tendeixen a estar

menys implicats en els temes urbanístics. En termes més generals, es reconeix un procés de distanciament entre "els que estan" i "els que no estan" en la xarxa del PCTN. Fet que, sense deixar de ser representat com un repte pel PCTN, es pot relativitzar si es té en compte que les dinàmiques participatives en el barri han anat clarament en augment i que en aquest sentit la Trinitat Nova ha esdevingut un referent per a molts altres barris del seu entorn.

El Diagnòstic Comunitari de 2002 coincideix en bona mesura amb la identificació d'aquestes febleses. En aquesta etapa, es posa l'accent en el repte de densificar i pluralitzar el nucli de lideratge polític del PCTN i augmentar la capacitat de coordinació entre els diferents agents implicats. En aquest sentit, el 2002 es començà a treballar en l'organització d'un "Congrés de Barri", amb la finalitat de posar en contacte tots els agents comunitaris implicats en el desenvolupament del PCTN i discutir alguns canvis organitzatius. En les conclusions d'aquest congrés, s'apuntava la necessitat d'anar configurant una nova estructura (Grup Obert) que hauria de donar cabuda i articular les noves realitats socials i comunitàries que s'havien generat durant aquests anys. Es plantejava, en aquest sentit, un cert risc de dependència respecte l'Equip Comunitari i un excés de centralització de les decisions. El repte organitzatiu que s'identificava, per tant, era implicar tots els agents comunitaris en una visió de conjunt del PCTN i discutir en el marc d'aquest nou espai les decisions que l'afecten: recuperar, en definitiva, aquell Consell d'Entitats de barri que es proposava en els primers documents del PCTN i que mai va arribar a consolidar-se potser perquè la xarxa d'actors comunitaris no es trobava encara prou madura. El Grup Obert ja està, a hores d'ara, constituït, i porta més d'un any en funcionament. Hi formen part tots els actors vinculats al PCTN des del mateix territori.

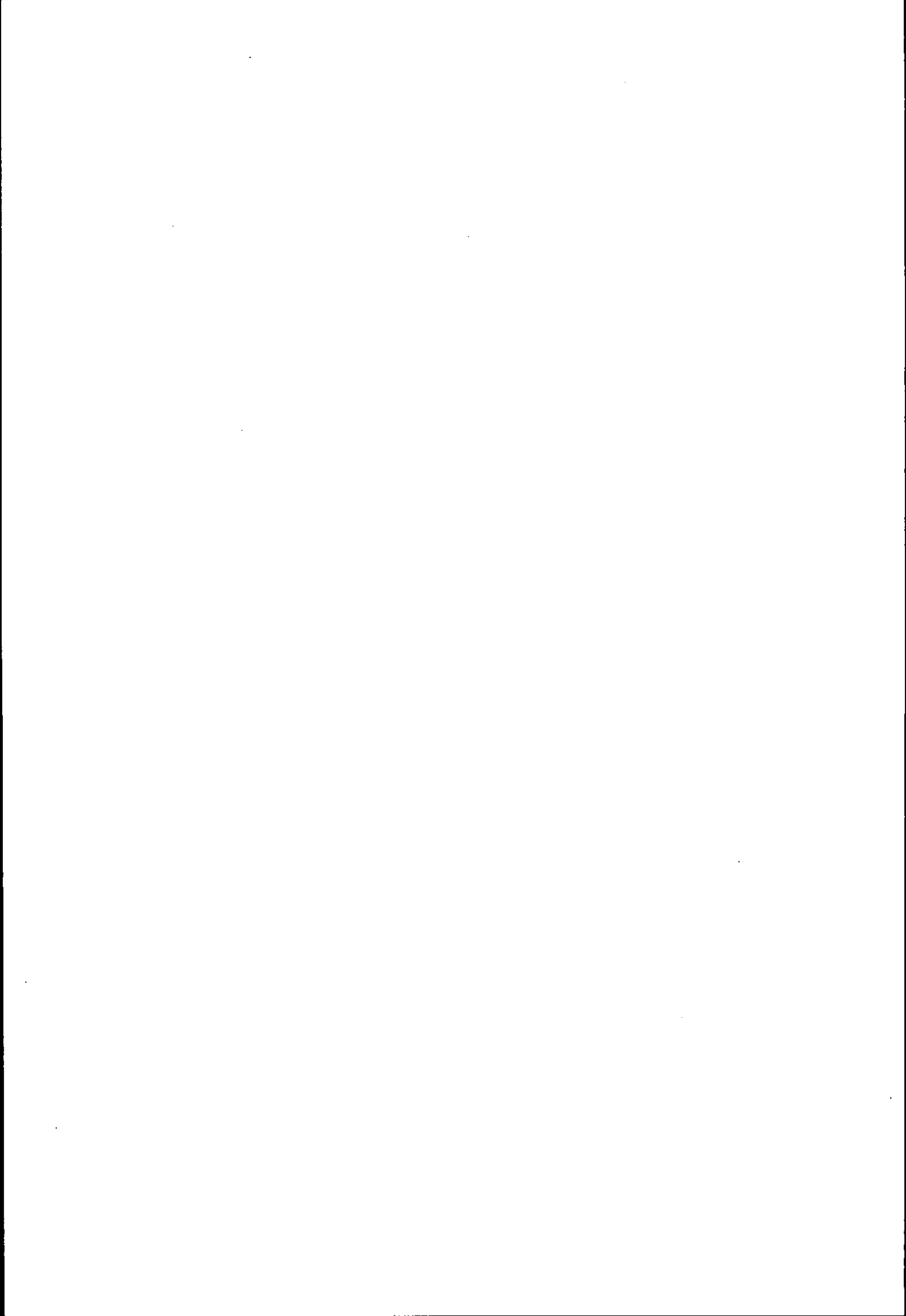
També en la dimensió organitzativa, es plantejava un altre gran repte: avançar cap a una interacció més fluïda i permanent amb els barris de l'entorn i adoptar així enfocaments més zonals i no tant restringits a l'àmbit territorial de barri. En diversos barris de l'entorn (Verdú, Torre Baró, Ciutat Meridiana i Roquetes), de fet, s'han impulsat en els darrers quatre anys experiències de planificació comunitària similars a les de la Trinitat Nova. Aquest fet ha permès a la Trinitat Nova articular els seus projectes amb els dels barris del seu entorn. El personal tècnic que ha ajudat a impulsar aquestes noves experiències a la zona Nord de Nou Barris és personal estretament vinculat al PCTN i bona part de la seva tasca ha estat vehiculada a través de l'empresa IDEES que, com hem vist, neix del mateix Pla.

Però bona part dels reptes que s'identifiquen en el Diagnòstic de 2002 pel que fa a les dinàmiques participatives són de difícil resolució. L'augment de la participació veïnal sembla ser un repte difícil d'assolir en el curt termini i, en tot cas, es concep que comporta un repte educatiu de gran magnitud, al qual pretén contribuir-hi al PEB, que necessitarà temps per assolir-se. La major implicació dels serveis públics en el PCTN depèn, en bona mesura, de l'existència d'un compromís polític major per part dels diferents nivells de govern que tampoc no sembla de fàcil assoliment si tenim en compte el desencaix encara existent entre les dinàmiques que pretén crear el Pla i la cultura organitzativa present en les diverses administracions. Finalment, les relacions entre l'Equip Comunitari i l'AVTN passen per un moment crític. Al llarg d'aquests últims anys han emergit conflictes importants entre l'Equip Comunitari i no només l'AVTN sinó també la resta d'associacions de veïns dels barris de l'entorn, conflictes que es poden resumir en els següents eixos:

- ✓ Primer, a mesura que han anat passant els anys, la complexitat del PCTN ha anat clarament en augment: tant pel que fa als seus continguts, com pel que fa a la xarxa d'actors que hi està involucrada i les dinàmiques de relació que s'estableixen entre aquests actors. Els líders tradicionals del moviment veïnal, en aquest sentit, semblen tenir dificultats per comprendre aquest nou escenari de complexitat i per adaptar-s'hi. Fins ara, enlloc de veure'l com una oportunitat, el perceben com una amenaça a la seva capacitat de control del procés.
- ✓ Segon, els líders tradicionals del moviment veïnal comencen a recelar del protagonisme que l'Equip Comunitari i el seu director tècnic han assolit al llarg d'aquests últims anys. En aquest sentit, entenen que el lideratge polític, entès com la capacitat unilateral de control del procés, ha de recaure en les associacions de veïns, mentre que l'Equip Comunitari ha d'estar subordinat a les entitats veïnals i restringir-se a executar les decisions que aquestes prenen. Per tant, el discurs de les associacions de veïns apunta cap a l'establiment d'una nítida divisió de rols entre unes entitats veïnals que lideren políticament el procés i un Equip Comunitari que hi està subordinat i que exerceix una funció merament tècnica, executiva de les decisions que prenen els líders de les associacions veïnals.
- ✓ Tercer, el director tècnic del PCTN i alguns membres de l'Equip Comunitari acusen a les associacions de veïns per diferents motius: en primer lloc, pel fet de no haver aprofundit en un procés d'auto-crítica que, entenen, era necessari per tal d'adaptar el moviment veïnal a

les noves condicions que es volien generar; en segon lloc, pel fet de no haver impulsat la renovació de les juntes directives que havien promès; en tercer lloc, pel fet de no haver-se compromès, suficientment, amb la nova perspectiva zonal que s'estava desenvolupant a través de la coordinació dels diferents plans comunitaris de la zona nord de Nou Barris; per últim, i lligat amb tot això, pel fet de voler exercir un control molt fort de tot el procés, de voler convertir els plans comunitaris en processos al seu servei, sense entendre que el nou escenari requeria assumir una nova lògica del lideratge polític que, enlloc de control, significa habilitar i facilitar.

La difícil resolució d'aquest conflicte de poder entre l'Equip Comunitari i el moviment veïnal ha portat a la dimissió del director tècnic del PCTN al 2003, Óscar Rebollo, i a alguns dels seus col·laboradors. El futur del PCTN, per tant, es mostra incert.



### **III. ANÀLISI COMPARADA ENTRE LES POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA DEL RAVAL I EL PLA COMUNITARI DE LA TRINITAT NOVA**

L'anàlisi comparada entre les polítiques de regeneració urbana del Raval (PRUR) i el Pla Comunitari de la Trinitat Nova (PCTN) ens hauria de permetre abordar, amb més precisió, algunes de les preguntes bàsiques que m'estic formulant en aquest treball: d'una banda, fins a quin punt aquestes polítiques són expressives d'elements significatius de canvi (*policy change*) respecte les formes tradicionals de regular el conflicte urbà a la ciutat; d'altra banda, fins a quin punt aquestes polítiques responen a un mateix model o bé podem identificar elements significatius de variació (*policy variation*) entre ambdues. Per tal d'ordenar la interpretació d'ambdós casos i de fer-ne la comparació, aquest capítol es basarà en la següent estructura: en primer lloc, subratllaré els elements de *canvi en les polítiques* que incorporen les PRUR i el PCTN, tant des d'un punt de vista substantiu com operatiu; en segon lloc, subratllaré els elements de *variació en les polítiques* que podem identificar en la seva comparació.

#### **1. Aspectes de canvi en les polítiques (policy change)**

L'anàlisi de l'evolució històrica del barri del Raval i el de la Trinitat Nova ens ha permès identificar alguns dels elements característics bàsics del que podríem anomenar les formes tradicionals d'intervenció pública en aquests barris, mentre que l'anàlisi particular de les PRUR i el PCTN ens porta a identificar alguns elements, substantius i operatius, expressius de fortes tendències de *canvi en les polítiques*. Aquestes tendències de canvi es poden identificar tant pel que fa a la dimensió substantiva d'aquestes polítiques com pel que fa a la seva dimensió operativa (taula 20).

**Taula 20. Les PRUR i el PCTN com a reflex de tendències de canvi respecte les polítiques urbanes tradicionals a Barcelona (elaboració pròpia)**

	Polítiques urbanes tradicionals	PRUR i PCTN
Posició dels barris en dificultat en l'agenda pública	Perifèrica	Cap a la centralitat
Definició del problema	Uni-dimensional (urbanístic)	Multi-dimensional (urbanístic, econòmic, social, cultural...)
Objectius de les polítiques de regeneració	Higienització del centre i desenvolupisme perifèric	Inclusió sòcio-espacial
Paper del govern local	Entre la residualitat i la subordinació al govern central	Lideratge
Relacions inter-governamentals	Jeràrquiques	Cooperatives
Esquemes organitzatius	Centralització, monopoli i especialització	Descentralització, agencialització i transversalitat
Participació d'agents institucionals	Baixa	Alta

### **1.1 Dimensió substantiva**

Les polítiques urbanes tradicionals que han incidit sobre l'evolució de les problemàtiques sòcio-espacials del Raval i de la Trinitat Nova comparteixen alguns aspectes bàsics. En primer lloc, es tracta de *polítiques insensibles a les problemàtiques específiques que pateixen aquests barris*. Com hem vist, el barri del Raval experimenta al llarg de la seva història i fins els anys 80s un procés de progressiva degradació que s'explica no només com a conseqüència de les condicions en que s'urbanitza el barri, sinó també per l'absència de polítiques urbanes que abordin la seva problemàtica específica. Malgrat l'existència de diversos projectes urbanístics de reforma interior del barri al llarg del segle XX (Pla Cerdà, Pla Jausseley, Pla Darder, Pla Vilaseca, PGM), un element comú a tots ells és que no s'acaben executant, o bé no s'executen aquells aspectes que haguessin incidit sobre la transformació urbanística del barri. La manca de recursos jurídics i financers però, sobretot, la inexistència d'una voluntat política clara d'intervenció són les raons bàsiques de la no implementació dels projectes esmentats. Durant tot aquest període, les prioritats dels actors dominants en l'escenari polític local apunten cap a l'expansió urbanística de la ciutat i no tant la reforma de la ciutat construïda. La construcció de la Trinitat Nova entre els anys 50s i 60s, per la seva banda, s'emmarca en la política urbanística expansiva del *desarrollismo* franquista, però les condicions en que s'urbanitza el barri reflecteixen una aposta pel creixement (habilitació de sòl i construcció de nous habitatges) insensible a la necessitat de dotar el barri amb uns mínims urbanístics bàsics (infraestructures, equipaments i espais públics,

connectivitat amb l'entorn). Les necessitats socials d'aquests barris tampoc no són respostes amb cap tipus de polítiques socials territorialitzades. Els successius governs locals de Barcelona fins els anys 80s, de fet, juguen un paper molt residual en l'àmbit de les polítiques socials.

Tot plegat no significa que no puguem identificar polítiques urbanes en aquest període que incideixin sobre l'evolució de les problemàtiques d'aquests barris. Per al Raval, els diversos projectes urbanístics previstos al llarg del segle XX s'assemblen molt entre ells com a mínim en un aspecte: el fet d'apostar per l'obertura de grans vials (esventrament) com a estratègia de transformació del barri (higienització). En definitiva, l'execució d'aquests successius projectes estava previst que comportés l'expulsió directa d'un gran nombre de famílies afectades per les operacions urbanístiques. A més a més, aquests projectes tendien a coincidir en el fet de procurar un objectiu bàsic: la recuperació del barri com a espai de centralitat econòmica i social per a la ciutat (gentrificació i terciarització), la qual cosa hagués comportat també nombroses expulsions indirectes de la població de rendes baixes. Aquests projectes no van arribar a ser executats, però sota l'alcaldia de Josep Maria Porcioles, la simple previsió d'obertura de l'avinguda Garcia Moratos té com a efecte motivar la desinversió privada en el manteniment dels habitatges afectats, fet que accentua el procés de degradació física del barri. Per a la Trinitat Nova, l'etapa de l'alcaldia de Porcioles emmarca, també, diversos projectes de construcció de grans infraestructures viàries que, en aquest cas, no es preveu que creuin internament el barri, sinó que l'envoltin. Aquestes infraestructures no estan concebudes com a instrument de transformació de la Trinitat Nova, sinó més aviat com a instrument al servei del desenvolupament d'una ciutat en expansió, i agreugen encara més els problemes d'aïllament urbanístic del barri en relació a la resta de la ciutat. En conclusió, *bona part de les problemàtiques urbanístiques del Raval i de la Trinitat Nova fins els anys 80s s'expliquen no només per l'absència de polítiques orientades a la seva regeneració, sinó també per l'existència de polítiques urbanístiques que alimenten la seva segregació territorial.*

Les PRUR, impulsades durant els anys 80s, i el PCTN, iniciat a la segona meitat dels 90s, comparteixen algunes tendències substantives de canvi respecte les polítiques urbanes tradicionals:

- ✓ En primer lloc, són polítiques basades en *el reconeixement dels processos d'exclusió socio-espacial o de multi-degradació que experimenten aquests barris*. Per tant, es reconeix un problema que no havia format part de l'agenda d'actuació pública local fins que

s'impulsen aquestes polítiques i s'adopten mesures territorialitzades orientades explícitament a abordar la problemàtiques d'aquests barris i el repte de la seva transformació.

- ✓ En segon lloc, es tracta de polítiques que *reconeixen la naturalesa multi-dimensional i per tant, complexa, de les problemàtiques que viuen aquests barris*. En el diagnòstic de les problemàtiques d'aquests barris, els agents implicats en les respectives polítiques de regeneració reconeixen amb claredat aquesta naturalesa multi-dimensional del problema.
  
- ✓ En tercer lloc, són polítiques *normativament orientades per criteris d'inclusió socio-espacial*. Polítiques que rebutgen, a priori, l'expulsió de la població resident en aquests barris i que tracten d'afavorir, a través d'instruments diversos, la inclusió social dels col·lectius que hi resideixen. Tot i que amb diferències significatives entre les PRUR i el PCTN que analitzaré més endavant.

## **1.2 Dimensió operativa**

Les dues polítiques que hem analitzat en aquest treball comparteixen, també, algunes tendències bàsiques de canvi pel que fa a la manera d'articular-se operativament. L'articulació tradicional de les polítiques urbanes, a la vista del que hem pogut identificar en els capítols anteriors, pren les següents característiques: la residualitat política dels agents de govern local o bé la seva subordinació política a instàncies de govern més amples; l'establiment de pautes de relació entre nivells de govern caracteritzades, o bé per l'existència de nítides divisions competencials, o bé per l'existència de pautes de subordinació política els uns respecte els altres; la consolidació d'un model d'administració pública caracteritzat per la prestació pública directa de serveis, les jerarquies internes i l'especialització organitzativa; l'establiment de fortes línies divisòries entre l'esfera pública i la privada, on les institucions públiques assumeixen el monopoli de la formulació de les polítiques públiques; i finalment, la marginació de la ciutadania en els processos de decisió pública.

Les PRUR i el PCTN incorporen elements de canvi significatius en totes aquestes dimensions:

✓ El lideratge local

Mentre el govern local tradicional ha jugat un paper polític força residual, les PRUR i el PCTN reflecteixen una revalorització del rol polític dels agents de govern local en la gestió dels afers urbans. En el cas del Raval, les PRUR són impulsades pel mateix **Ajuntament**, primer a través del disseny del PERI (1983) i després a través del disseny del Programa ARI (1986), a través del qual assoleix el compromís institucional de la Generalitat de Catalunya i del govern central amb les polítiques de regeneració del barri i del conjunt de Ciutat Vella. D'altres actors íntimament lligats al territori adquireixen un gran protagonisme en el marc de les PRUR: en primer lloc, el **Districte de Ciutat Vella**, en tant que espai de descentralització política i tècnica del mateix Ajuntament, i que participa en el disseny i la implementació de les polítiques a través dels seus òrgans polítics, tècnics i participatius; en segon lloc, l'**Associació de Veïns del Raval**, que adquireix un pes privilegiat en el marc d'aquells espais institucionals des dels quals es formulen les polítiques de regeneració (Comissió Gestora de l'ARI), aprofita l'existència d'altres espais de participació en el districte i negocia amb els responsables polítics i tècnics de l'Ajuntament i del Districte aspectes bàsics del procés de regeneració del barri; per últim, cal destacar el paper de **PROCIVESA** i d'altres organismes creats per l'Ajuntament explícitament per facilitar el finançament i la gestió de les PRUR, organismes que tenen un fort arrelament territorial.

Els actors lligats al territori també prenen un gran protagonisme en el marc del PCTN. L'Ajuntament de Barcelona ajuda a finançar el Pla a través del **Districte de Nou Barris**. L'**Associació de Veïns de la Trinitat Nova**, juntament amb l'**Equip Comunitari**, assumeixen el lideratge polític del procés i negocien amb els representants de l'Ajuntament aspectes bàsics de la transformació del barri, entre ells, el PERI de la Trinitat Nova. Tècnics i professionals vinculats a diversos serveis públics que operen en el territori s'impliquen en el desenvolupament del PCTN i dels seus diferents projectes a través del **Comitè Tècnic**.

En tots dos casos, els agents locals actuen amb un ampli marge d'autonomia política que els hi permet formular, malgrat l'existència de restriccions competencials i de recursos significatives, les polítiques d'inclusió socio-espacial: assumeixen el lideratge en la definició del problema i en la formulació dels objectius d'aquestes polítiques; dissenyen els programes d'actuació; i prenen la iniciativa a l'hora de cercar recursos addicionals que els permetin desenvolupar-los. En definitiva, els agents locals assumeixen el lideratge polític de la PRUR i el PCTN. Ho fan en la dimensió urbanística d'aquestes polítiques, però també en la seva dimensió social i cultural, i per

tant es demostra amb aquest fet que ni els agents de govern local són residuals en la regulació del conflicte urbà ni es troben políticament subordinats a les directrius marcades per d'altres nivells de govern: són agents amb un pes polític específic i amb un marge d'autonomia significatiu.

✓ El govern multi-nivell

Però en cap dels dos casos, el desenvolupament d'aquestes polítiques pot entendre's exclusivament a través de les accions dels agents locals. Més aviat, tant les PRUR com el PCTN s'han desenvolupat en el marc de xarxes de govern multi-nivell on hi participen, a més a més dels agents locals, d'altres nivells de govern. En el cas del Raval, aquestes xarxes multi-nivell es configuren a través de la participació de l'**Ajuntament de Barcelona** i del **Districte de Ciutat Vella**, la **Diputació de Barcelona**, la **Generalitat de Catalunya**, el **Govern Central** i la **Unió Europea**. En el cas de la Trinitat Nova, hi participen tots aquests nivells de govern excepte el Govern Central i la Unió Europea.

Hem vist que en el marc de les PRUR i del PCTN s'han creat organismes de concertació institucional on hi estan presents els diferents nivells de govern implicats: a la Comissió de l'ARI del Raval, hi estan presents el Districte de Ciutat Vella, l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya; a les Comissions de Seguiment Polític i de Seguiment Tècnic del PCTN hi trobem, també, aquests mateixos nivells de govern. D'altra banda, més enllà de la participació d'aquests nivells de govern en els òrgans de direcció o seguiment polític i tècnic, determinats projectes que formen part de les polítiques de regeneració compten amb la implicació d'aquests i d'altres nivells de govern. En el cas del Raval, la Diputació de Barcelona participa com a soci accionista de l'entitat encarregada de la gestió de les afectacions urbanístiques i els realotjaments, PROCIVESA (a partir de 2000, FOCIVESA); el Govern Central s'implica en el finançament de les operacions de rehabilitació dels edificis de Ciutat Vella, a més a més de ser el responsable del decret pel qual es crea la figura de l'ARI; la UE aporta el 85% del finançament dels costos del Pla Central del Raval; la Diputació de Barcelona i la Generalitat participen en la construcció i la gestió de nous equipaments culturals en el barri. En el cas de la Trinitat Nova, la Diputació de Barcelona co-financia tant el Diagnòstic Comunitari de 1997 com el re-diagnòstic de 2002 i tant aquest nivell de govern, com la Generalitat de Catalunya participen en d'altres projectes específics del Pla (Projecte Educatiu de Barri, projecte de l'ecobarri...).

En definitiva, el caràcter multi-nivell de les PRUR i del PCTN s'expressa tant en el marc dels diversos òrgans de direcció i seguiment polític i tècnic d'aquestes polítiques, com en l'espai de projectes més o menys concrets.

✓ Innovacions organitzatives

Tant les PRUR com el PCTN emmarquen diverses tendències d'innovació organitzativa en el sector públic. Mentre el model tradicional d'administració pública es caracteritza pel monopoli en la prestació de serveis públics i l'adopció d'un model organitzatiu fortament jeràrquic i especialitzat, les PRUR i el PCTN introdueixen diverses innovacions organitzatives que podríem resumir en els següents aspectes:

- La **descentralització administrativa**: el Districte de Ciutat Vella i el de Nou Barris han jugat un paper significatiu en el desplegament d'ambdues polítiques i la seva actuació demostra que no són òrgans estrictament subordinats a les directrius polítiques marcades pels òrgans centrals de l'Ajuntament sinó que gaudeixen d'un marge significatiu d'autonomia política. Les jerarquies organitzatives en el sector públic es difuminen. Els òrgans polítics del Districte de Ciutat Vella, començant pel seu regidor, han assumit un paper de lideratge polític del procés, no exclusiu, sinó compartit amb altres instàncies, però en tot cas significatiu. El Districte de Nou Barris també participa amb un marge elevat d'autonomia política en el si del PCTN.
  
- L'**agencialització**: en ambdues polítiques identifiquem també una tendència a superar el monopoli prestador de serveis de l'administració pública. En el cas del Raval, s'han creat diverses agències que, tot gaudint d'una autonomia significativa envers l'Ajuntament, han jugat un paper cabdal en la gestió del procés (molt especialment, PROCIVESA i l'Oficina de Rehabilitació de Ciutat Vella). En el cas de la Trinitat Nova, la mateixa direcció política i tècnica del procés és delegada a l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova, la qual contracta l'Equip Comunitari per tal de dinamitzar la gestió del Pla. Al voltant del PCTN hi trobem una densa xarxa d'agents privats o públics que, des de l'autonomia, estableixen convenis de col·laboració per al desenvolupament de projectes específics: la societat pública municipal REGESA, per exemple, assumeix la gestió de les afectacions urbanístiques i els real·lotjaments, de manera similar a com ho ha fet PROCIVESA en el Raval; Barcelona Activa, també una societat pública municipal, contribueix al

desenvolupament del projecte del CINA; diverses empreses i entitats són contractades a través del PCTN per assessorar o ajudar a gestionar determinats projectes del Pla.

- La **transversalitat**: malgrat que en el discurs que envolta ambdues experiències es fa referència explícita a la integralitat dels projectes de regeneració, en les properes pàgines intentaré argumentar que, mentre en el cas del PCTN s'han establert mecanismes clars de coordinació entre els diversos sectors que intervenen en el territori, aquest tipus de mecanismes no han existit o han estat molt marginals en el marc de les PRUR.

✓ Cooperació público – privada i participació ciutadana

Les PRUR i el PCTN reflecteixen una tendència de superació de les rígides línies divisòries que s'estableixen en el marc de les polítiques urbanes tradicionals entre l'esfera pública i l'esfera privada. En ambdós casos, tot i que amb diferències significatives que subratllaré més endavant, els agents privats de mercat i les entitats ciutadanes han passat a formar part de les xarxes d'actors en el marc de les quals es desenvolupen les polítiques de regeneració. En el cas del Raval, l'Associació de Veïns del Raval participa activament en la Comissió Gestora de l'ARI i entre ella i els representants tècnics i polítics de l'Ajuntament s'estableixen múltiples negociacions al voltant, sobretot, dels realotjaments i les indemnitzacions dels veïns afectats per operacions urbanístiques. A més a més, el disseny institucional del Districte de Ciutat Vella preveu la constitució de diversos mecanismes de participació que les entitats aprofiten per fer arribar les seves propostes a l'Ajuntament en diversos àmbits de política pública. Els agents privats de mercat s'impliquen en el procés de regeneració del barri a través de diversos mecanismes: per exemple, algunes empreses participen com a accionistes de PROCIVESA i formen part dels òrgans de direcció d'aquesta societat. En el cas de la Trinitat Nova, la participació veïnal s'ha vehiculat no només a través del lideratge polític del procés per part de l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova, sinó també a través de dinàmiques i de metodologies participatives molt diverses. D'altra banda, en el marc de diversos projectes també hi trobem una participació activa d'agents privats de mercat, com per exemple consultores que realitzen funcions d'assessorament al PCTN per a la definició del projecte de transformació urbanística (Gea 21, Aiguasol, IDEES) o la gestió dels serveis de proximitat (APROP).

En conclusió, les PRUR i el PCTN fan trontollar els esquemes tradicionals de regulació del conflicte urbà. Des d'un punt de vista **substantiu**, les dinàmiques d'exclusió socio-espacial d'aquests territoris entren en l'agenda pública i s'impulsen polítiques orientades a superar el cercle de degradació que pateixen; es reconeix el caràcter multi-dimensional del problema; i s'estableixen objectius de política pública orientats per criteris d'inclusió social. Des d'un punt de vista **operatiu**, els agents lligats al territori assumeixen un paper de lideratge polític del procés; altres nivells de govern s'impliquen en aquestes polítiques aportant-hi recursos de naturalesa diversa; s'impulsen innovacions organitzatives importants en el sector públic (descentralització, agencialització, transversalitat); i s'estableixen nous esquemes de cooperació públic – privada i de participació ciutadana en el desplegament de les polítiques.

Però aquesta és només una anàlisi global de les tendències de canvi que aquestes polítiques comprenen. De l'anàlisi realitzat de cadascun d'aquests casos podem detectar, també, importants elements de variació, tant si fem una comparació general entre les PRUR i el PCTN com si, per a cadascuna d'aquestes polítiques, distingim entre diferents àmbits sectorials d'actuació. Aquesta qüestió es tractarà en les properes pàgines.

## **2. Aspectes de variació en les polítiques (*policy variation*)**

Per tal d'identificar elements de *policy variation* entre les PRUR i el PCTN, seguiré el mateix esquema d'anàlisi que en l'apartat anterior. En primer lloc, tractaré d'identificar alguns aspectes bàsics que distingeixen els continguts de les PRUR i el PCTN. En segon lloc, tractaré d'identificar alguns aspectes bàsics que distingeixen les formes d'articulació operativa de les PRUR i el PCTN (taula 21).

**Taula 21: Aspectes de policy variation entre les PRUR i el PCTN (elaboració pròpia)**

	PRUR	PCTN
Inserció en l'agenda pública	Aviat / centralitat / iniciativa institucional	Més tard / menor centralitat / iniciativa veïnal
Definició del problema/ objectius / continguts	Disfuncionalitat per al sistema urbà / Mixticitat de col·lectius socials i usos urbans / Predomini de les polítiques urbanístiques	Residualitat en el sistema urbà / Desenvolupament social i comunitari / Integralitat
Rol del govern local	Impuls i lideratge de les polítiques (model <i>top - down</i> )	Reacció a les demandes veïnals (model <i>bottom - up</i> )
Relacions multi-nivell	Intenses i àmplies	Menys intenses i més limitades
Innovació organitzativa	Èmfasi en l'agencialització	Èmfasi en la transversalitat
Cooperació Público - privada	Alta	Baixa
Participació ciutadana	Corporativa i temàticament limitada	Pluralista i temàticament diversa

## **2.1 Dimensió substantiva**

Mentre en l'apartat anterior he posat l'accent en aquells aspectes substantius de les PRUR i el PCTN comuns en ambdues polítiques i que les distingeixen de les aproximacions amb que tradicionalment s'han abordat les problemàtiques d'aquests barris, en aquest apartat posaré l'accent, en canvi, en aquells aspectes que les distingeixen entre si. Entenc que la distinció entre els continguts d'ambdues polítiques es pot establir en funció dels següents eixos:

- El procés d'inserció de les problemàtiques dels dos barris en l'agenda pública local
- La definició del problema, els objectius i els continguts substantius de les polítiques

### **i. La inserció del Raval i de la Trinitat Nova en l'agenda pública local**

El Raval i la Trinitat Nova s'insereixen en moments diferents dins de l'agenda pública local i ocupen pesos relatius molt desiguals dins de la mateixa: el Raval ho fa abans (a principis dels 80s) i acaba ocupant un pes relatiu a l'agenda pública local força més important que no pas la Trinitat Nova.

El procés de redacció del Pla Especial de Reforma Interior (PERI) del Raval s'enceta a primers dels 80s i culmina el 1983. El 1986, el conjunt de PERIs i de plans parcials de reforma urbanística dels barris de Ciutat Vella són agrupats amb la finalitat de constituir un programa ARI a través del qual poder obtenir, per part de la Generalitat de Catalunya, la qualificació com a zona ARI. La qualificació definitiva del conjunt de Ciutat Vella com a zona ARI es produeix al 1987, moment en el qual es formula el primer Pla Quadriennal d'actuació en el districte. D'altra banda, el desplegament de la xarxa de Serveis Personals en el districte de Ciutat Vella avança en paral·lel al conjunt de Barcelona, però és de destacar el fet que el primer Centre de Serveis Socials construït a Barcelona en l'etapa democràtica sigui al barri del Raval: el Centre Erasme Janer, al 1983. Ben aviat, la regeneració del barri del Raval i del conjunt de Ciutat Vella ocupen un espai central dins del projecte de transformació urbana de la ciutat.

En canvi, des de 1979 fins al 1996 no es formula, per a la Trinitat Nova, cap projecte de regeneració del barri. En aquest període, a la Trinitat Nova s'hi intervé a partir dels mateixos paràmetres que en qualsevol altre barri: se l'assisteix en les seves necessitats socials i físiques més urgents, sense partir de cap mena de diagnòstic integral de la seva situació ni de cap projecte que pretengui explícitament la superació de les dinàmiques de multi-degradació que pateix. Aquest diagnòstic no es formula fins el 1997, any en que comença a desplegar-se el PCTN. El PERI de la Trinitat Nova no s'aprova fins el 2001, gairebé amb vint anys de retard respecte els barris del centre històric. Progressivament, la Trinitat Nova anirà adquirint un pes propi dins de l'agenda de transformació urbana de la ciutat, però ho farà més per la pressió que el moviment veïnal del barri exerceix en aquest sentit que no pas com a conseqüència de les conviccions de l'Ajuntament de Barcelona.

Els factors d'inserció a l'agenda per a un i altre cas són similars, però el pes relatiu de cadascun d'aquests factors és significativament desigual. Comencem pels aspectes en que s'assemblen:

- ✓ En tots dos casos, *l'impuls de les polítiques de regeneració respon, en part, a la pressió veïnal*. En el Raval, cal destacar les mobilitzacions veïnals a Ciutat Vella de finals dels 70s reivindicant els anomenats 'plans populars', el contingut dels quals inspira la redacció dels PERI de 1983. L'impuls definitiu de les PRUR es produeix a partir de 1987, tot just després de la campanya 'Aquí hi ha gana' protagonitzada pel moviment veïnal del districte. A finals dels 70s, però, a la Trinitat Nova s'ha organitzat, com en d'altres zones de Nou Barris, un moviment veïnal similar al que existeix en els barris del centre històric i en canvi no

s'impulsen polítiques amb la mateixa ambició transformadora fins a la segona meitat dels 90s<sup>69</sup>. L'impuls del PCTN es produeix, en bona mesura, com a conseqüència de la reactivació del moviment veïnal del barri, que aconsegueix a aquestes alçades teixir al seu voltant una xarxa de suports per part d'agents professionals (lligats, sobretot, al món universitari) que ens recorda la situació dels anys 70s. Per tant, la capacitat de pressió política del moviment veïnal ens explica en part, però només en part, l'impuls d'aquest tipus de polítiques. Hi ha d'haver altres factors explicatius.

- ✓ *La visibilitat pública dels problemes d'aquests barris i les disfuncionalitats per al sistema urbà que plantegin les tendències d'exclusió socio-espacial que pateixen semblen ser, també, factors explicatius importants d'inserció en l'agenda pública. La manifestació de tendències d'exclusió socio-espacial en el territori no explica, per ella mateixa, l'impuls de les polítiques de regeneració. Si no, seria difícil argumentar per què en el Raval aquestes polítiques s'impulsen ja en els anys 80s i això no succeeix a la Trinitat Nova, on les tendències d'exclusió socio-espacial també són molt clares ja en aquest període. Ara bé, les problemàtiques del Raval als anys 80s semblen prendre una importància de primer ordre en la mesura que el barri s'ubica en el centre geogràfic de la ciutat: la visibilitat pública del problema és molt elevada i les disfuncionalitats que provoca per un sistema urbà revaloritzador dels centres històrics molt evidents. A la Trinitat Nova, l'esclat del problema de les patologies arquitectòniques (aluminosi, carbonatosi) a primers dels 90s planteja un problema col·lectiu de gran magnitud: el risc d'esfondrament dels edificis en el barri. Per aquesta via, les problemàtiques del barri assoleixen la visibilitat pública que no tenien.*
  
- ✓ *Determinats plantejaments normatius per part dels actors locals que impulsen aquestes polítiques són una condició necessària perquè finalment siguin impulsades. Aquest tipus de plantejaments tenen una influència molt clara en l'impuls de les PRUR: des de primers dels 80s, l'Ajuntament de Barcelona es fa seus determinats plantejaments urbanístics que prioritzen la reforma de la ciutat construïda envers les tendències expansives del *desarrollismo franquista*; entén, a més a més, el repte de la regeneració del centre històric en termes similars a com s'està fent en d'altres ciutats europees – el centre històric com a nou espai de centralitat de la ciutat; però assumeix, també, la reivindicació veïnal de*

---

<sup>69</sup> És més, en la resta de barris del districte no s'impulsen projectes de transformació urbana de característiques similars fins el 2000, en bona part com a conseqüència de l'efecte de taca d'oli que assoleix l'experiència del PCTN sobre el seu entorn. L'única excepció en aquest sentit és el Pla Integral de Roquetes (Gomà, 1990).

garantia del dret de permanència en el barri de les persones que hi han viscut tradicionalment. Aquest tipus de plantejaments normatius semblen encaixar amb les concepcions de política urbanística predominants en el govern de la Generalitat de Catalunya (concretament, la Direcció General d'Urbanisme) i el Ministeri d'Obres Públiques i Territori del Govern Central. En canvi, el subjecte bàsic dels plantejaments normatius en els quals descansa el PCTN no és l'Ajuntament de Barcelona, sinó la pròpia Associació de Veïns de la Trinitat Nova, que s'inspira, a l'hora, en un seguit de teories al voltant del desenvolupament comunitari que penetren en el barri gràcies a l'acció de persones com Óscar Rebollo i Marco Marchioni. S'insisteix en la necessitat de desenvolupar un projecte integral de desenvolupament comunitari en el barri, que compregui però que no s'esgoti en la transformació urbanística i molt menys encara en la remodelació dels habitatges afectats per les patologies arquitectòniques. S'insisteix, també, que aquest projecte sigui desenvolupat amb la participació comunitària (en sentit ampli) com a protagonista del procés. Aquest tipus de plantejaments troben encaix dins del programa d'ajuts a la participació i l'associacionisme del Patronat Flor de Maig de la Diputació de Barcelona i del programa d'ajuts al desenvolupament comunitari de la Direcció General de Serveis Comunitaris de la Generalitat, assolint-se ben aviat el suport afegit del Districte de Nou Barris, que sembla deixar-se seduir per aquest tipus de plantejaments.

- ✓ Per tant, un últim factor d'inserció en l'agenda fa referència *als plantejaments normatius i les accions polítiques conseqüents d'agents de govern no locals*. La creació de la figura de l'ARI per part del Govern Central al 1983 obre una finestra d'oportunitat (*opportunity window*) per a l'impuls de les PRUR, així com el reconeixement per part de la Generalitat (l'administració competent) de la qualificació de Ciutat Vella com a zona ARI. El desenvolupament per part de la Diputació de Barcelona d'un programa d'ajuts a la participació i l'associacionisme, així com el programa d'ajuts al desenvolupament comunitari impulsat per la Generalitat, afavoreixen definitivament l'impuls del Pla Comunitari al barri de la Trinitat Nova.

En resum, el principal factor d'inserció a l'agenda del Raval sembla ser la vocació de l'Ajuntament de Barcelona de convertir el barri del Raval en una nova àrea de centralitat de la ciutat, vocació que troba encaix, a la segona meitat dels 80s, amb la voluntat de la Generalitat de Catalunya i del Govern Central d'afavorir la regeneració dels centres històrics de les ciutats. La pressió veïnal contribueix a la inserció dels problemes del barri en l'agenda, però en tot cas no

sembla ser un factor definitiu, sinó més aviat un condicionant del procés: estimula l'impuls d'una actuació urgent en el barri i contribueix a establir un límit clar en el procés – la garantia del dret de permanència dels veïns tradicionals. Per contra, el principal factor d'inserció a l'agenda de la Trinitat Nova sembla ser la pressió veïnal, que a mitjans dels anys 90s aconsegueix reforçar la seva projecció política per tres vies: a) el fet que hagi aconseguit teixir al seu voltant una xarxa de suports procedents de sectors experts (bàsicament, del món universitari); b) el fet que l'esclat de patologies arquitectòniques en el territori faci augmentar la visibilitat pública dels problemes del barri; c) per últim, el fet que el projecte de transformació del barri que es defineix des de l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova encaixi amb els plantejaments de política urbana que la Diputació de Barcelona i la Direcció General de Serveis Comunitaris de la Generalitat de Catalunya estan desenvolupant.

## **ii. Definició del problema, objectius i continguts de les polítiques**

Una primera anàlisi de les PRUR i del PCTN ens podria portar a concloure que ambdues polítiques responen a definicions del problema, objectius i continguts substantius similars. En aquest punt pretenc matisar aquesta idea: aquestes polítiques responen a plantejaments del problema i a objectius significativament diferents i per tant acaben prenent continguts diferents.

Com hem vist, els responsables polítics i tècnics de les PRUR identifiquen un objectiu bàsic en aquestes polítiques: assolir una major mixticitat d'usos urbans i de col·lectius socials en el territori. Als anys 80s es va assentant un diagnòstic del barri a partir del qual s'identifiquen tendències de 'guethització': el barri concentra col·lectius socials que tendeixen cap a l'exclusió social; la degradació física del barri és molt intensa i les seves condicions urbanístiques són molt precàries; el barri pateix una forta estigmatització i per tant, les classes mitges eviten instal·lar-se en el barri i els agents privats de mercat rebutgen realitzar-hi inversions. Tal com acabo d'argumentar, des del punt de vista de l'Ajuntament, les dinàmiques d'exclusió sòcio-espacial del barri esdevenen un problema de primera magnitud per dos grans tipus de raons: en primer lloc, perquè la centralitat geogràfica del Raval comporta que les seves problemàtiques siguin altament visibles; en segon lloc, perquè la situació del barri resulta altament disfuncional per un sistema urbà que valoritza de manera creixent el centre històric com a espai de desenvolupament de noves activitats comercials, turístiques i culturals. Precisament, la recuperació del barri com a una àrea funcional per al sistema urbà és l'objectiu bàsic que es persegueix amb les PRUR.

Promoure la mixticitat d'usos urbans i de col·lectius socials en un barri que tendeix cap a la guethització significa estimular l'assentament en el barri de nous usos urbans (comerç, cultura, turisme) i de nous col·lectius socials (classes mitges). Simultàniament, però, les PRUR es formulen tot intentant marcar distàncies amb la lògica higienitzadora ('*slum clearance*'), que hagués comportat l'expulsió massiva dels col·lectius socials més marginals del barri i la substitució absoluta dels usos urbans tradicionals. Així doncs, la idea de la 'mixticitat' comporta la promoció pública de processos de gentrificació i terciarització del barri, alhora que obliga a realitzar un esforç perquè aquest tipus de processos no comportin una expulsió massiva dels residents del barri i una eliminació absoluta dels usos urbans tradicionals. Com hem vist, determinats plantejaments normatius que assumeix com a propis l'Ajuntament i la pressió veïnal porten a evitar el predomini d'una lògica higienitzadora en les polítiques de transformació del barri.

En aquest marc, les polítiques urbanístiques esdevenen el principal motor del canvi en el Raval. A través de la creació de nou espai públic, de la rehabilitació dels teixits urbans més degradats i de la construcció de nous equipaments públics amb projecció sobre el conjunt de la ciutat es pretén estimular l'assentament de nous col·lectius socials en el barri, atraure nous usuaris i promoure el desenvolupament de noves activitats comercials, turístiques i culturals que converteixin el Raval en una nova àrea de centralitat en el sistema urbà. Simultàniament, a través de la promoció pública d'habitatges destinats al real·lotjament dels afectats per les operacions urbanístiques, es pretén garantir la permanència en el barri dels col·lectius socials tradicionals.

L'escenari que emergeix de les dinàmiques de transformació del Raval es correspon nítidament amb la idea de la 'mixticitat', sobretot pel que fa a la presència de col·lectius socials molt diversos – ens evoca la imatge expressada per Keestelot (2003) dels 'barris dramàtics': una part important del veïnat tradicional del barri, amb necessitats socials molt intenses, hi continua vivint; en els darrers anys s'assenten en el barri nous col·lectius d'immigrants procedents de països pobres que arriben a representar prop del 40% de la població resident, amb necessitats socials, en termes generals, també molt intenses; paral·lelament, comencen a assentar-se en el barri segments de població jove atrets per les avantatges de la centralitat i les noves condicions del barri; a més a més, augmenta el flux d'usuaris del barri, atrets per les noves activitats comercials i les noves dinàmiques culturals i de lleure que s'hi han anat desenvolupant. Però en la mesura que en el barri continuen existint crues realitats de privació material i d'exclusió social, es

requereix desenvolupar un ampli programa de polítiques socials que atenguin aquest tipus de necessitats. De l'anàlisi que he realitzat de les PRUR en el segon capítol de la part empírica d'aquesta tesi, se'n desprèn que les polítiques socials no formen part del nucli dur del projecte de transformació del barri, sinó que més aviat juguen un paper complementari, el de l'assistència a necessitats socials especialment intenses que es mantenen en el barri. Paral·lelament, les polítiques culturals descansen en la creació de nous equipaments culturals promoguts per la transformació urbanística del barri i pretenen contribuir a la seva transformació simbòlica.

En resum, els tres grans àmbits d'intervenció sobre els quals s'articulen les PRUR acompleixen funcions diferents en el procés de transformació del barri i ocupen pesos desiguals en l'agenda de transformació, tal i com s'intenta reflectir a la taula 22:

**Taula 22. L'agenda de transformació urbana de les PRUR (elaboració pròpia)**

	Polítiques urbanístiques	Polítiques culturals	Polítiques socials
<b>Pes en l'agenda de transformació</b>	Central	Mig	Inferior
<b>Funcionalitat en el procés de transformació</b>	Catalitzadores de la transformació	Catalitzadores de la transformació	Complementarietat

El cas del PCTN presenta diferències significatives respecte les PRUR. El diagnòstic que es formula al 1997 sobre la situació del barri es similar al del Raval pel que fa a la identificació de dinàmiques d'exclusió sòcio-espacial en el territori. Ara bé, en cap moment es posa l'accent en que la situació de la Trinitat Nova resulti disfuncional per al sistema urbà. Més aviat, la posició perifèrica que tradicionalment la Trinitat Nova ha ocupat dins del sistema urbà es identificada com una de les principals causes de les dinàmiques d'exclusió sòcio-espacial que experimenta. Simultàniament, la superació d'aquesta marginalitat en el sistema urbà esdevé amb el temps un dels objectius bàsics del PCTN. Especialment durant l'etapa de 2000 a 2004, es planteja des del PCTN l'objectiu de convertir en el barri en una nova àrea de centralitat de la ciutat: els agents del Pla més directament vinculats al territori (entitats, Equip Comunitari, tècnics i professionals dels serveis públics) pretenen que la Trinitat Nova esdevingui un referent per a la ciutat en la transformació comunitària dels barris en dificultat; pretenen que el barri esdevingui un territori pioner en el planejament urbanístic sostenible; ambicionen, a través de projectes com el CINA, esdevenir un barri referent en el desenvolupament d'una nova cultura de l'aigua; pretenen que el sistema urbà revaloritzi l'entorn natural de la serra de Collserola de la mateixa manera que la

ciutat ha prioritzat en els darrers anys la recuperació del front marítim. Però tots aquests són fronts de lluita que obren els agents vinculats al Pla per tal d'enfortir la posició del barri en l'agenda de transformació urbana de la ciutat. A l'hora, tots aquests projectes topen amb les reticències dels actors que podrien aportar els recursos necessaris per impulsar una transformació del barri de gran magnitud: els agents institucionals (Ajuntament de Barcelona, Diputació, Generalitat, Govern Central, Unió Europea), que no acaben d'identificar la zona nord de Nou Barris com una de les àrees prioritàries de transformació urbana, i els agents privats de mercat, encara poc disposats a realitzar inversions en el territori. Fins a quin punt el barri aconseguirà assolir aquesta nova posició de centralitat en el sistema urbà encara és molt incert, tot i que s'han realitzat avenços importants en aquest sentit, tal i com destaca el Diagnòstic Comunitari de 2002. En tot cas, els agents vinculats al PCTN i més directament arrelats en el territori entenen que aquest és un objectiu instrumental bàsic si es vol assolir una major dotació de recursos per a la transformació de la Trinitat Nova i del conjunt de la zona nord de Nou Barris.

L'objectiu essencial del PCTN, però, és la promoció del desenvolupament social i comunitari del barri – s'entén, de les persones que hi resideixen. Probablement, precisament pel fet que el barri no acaba d'ocupar una posició de centralitat en el sistema urbà, també es pot permetre formular els seus objectius lluny de les dinàmiques de gentrificació que es pretenen generar al Raval. És a dir, mentre en el Raval es posa l'accent en la re-configuració del teixit social que resideix en el barri, a la Trinitat Nova aquest no és un objectiu prioritari, sinó més aviat la promoció del desenvolupament social i comunitari dels col·lectius residents. En el Raval, la garantia del dret a permanència dels veïns tradicionals esdevé una de les principals reivindicacions de l'Associació de Veïns enfront dels projectes de transformació urbana que defineix l'Ajuntament. En el barri de la Trinitat Nova, aquest fet és dóna per descomptat i en tot cas es posa l'accent en la generació de processos d'inclusió social de les persones que hi resideixen.

Atenent al caràcter mult-dimensional dels processos d'exclusió sòcio-espacial que experimenta la Trinitat Nova, el PCTN parteix d'un diagnòstic integral de la situació del barri que es basa en l'anàlisi de diverses dimensions del problema (urbanística, econòmica, sòcio-sanitària, sòcio-cultural), alhora que els projectes inscrits en el Pla pretenen incidir sobre les millores de les condicions de vida en el barri en totes aquestes dimensions. Per una qüestió d'oportunitat, de disposició de recursos, la primera etapa del PCTN tendeix a centrar-se en la dinamització de les relacions comunitàries en el barri, la millora de les condicions educatives i sanitàries de la població i la definició d'un projecte de transformació urbanística del territori. A partir de 2000, junt

amb la consolidació d'aquestes àrees d'intervenció, es dona un nou impuls a la promoció econòmica del territori (a través de projectes com el CINA o els serveis de proximitat) i es comença a materialitzar la transformació urbanística, gràcies a l'aprovació del nou PERI. És a dir, a diferència de les PRUR, que confien el procés de transformació del barri fonamentalment en les polítiques urbanístiques, el PCTN es desenvolupa a partir de la pretensió d'assolir una situació d'equilibri i de complementarietat mútua entre diverses àrees d'intervenció.

## **2.2 Dimensió operativa**

Les formes d'articular operativament les PRUR i el PCTN, malgrat compartir algunes característiques bàsiques, també presenten diferències significatives. Ambdues tendeixen a articular-se en el marc de xarxes d'actors on els agents de govern local prenen el protagonisme, però les configuracions de les *policy networks* en el Raval i la Trinitat Nova són significativament diferents.

En primer lloc, i pel que fa a la **posició relativa dels agents de govern local en aquestes xarxes**, les PRUR s'aproximen a un model *top-down* de política pública i el PCTN a un model *bottom-up*. En el cas del Raval, l'Ajuntament de Barcelona, en part a través del Districte de Ciutat Vella, és el principal responsable polític de l'impuls de les polítiques de regeneració i qui assumeix el lideratge polític del procés. L'Ajuntament assumeix, per conviccions pròpies, el repte de la regeneració del barri – tot i que la pressió veïnal juga un paper important en aquest sentit –, a l'hora que és el principal protagonista del disseny de les línies d'actuació. No ho fa en solitari, sinó que intenta en tot moment garantir la complicitat de l'Associació de Veïns del Raval amb el procés i la corresponsabilització d'altres nivells de govern. Malgrat tot, ocupa una posició de centralitat en la xarxa d'actors implicats en les polítiques de regeneració i assumeix el lideratge de la gestió d'aquesta xarxa. Les PRUR estan sotmeses a un fort control polític per part de l'Ajuntament de Barcelona i l'Associació de Veïns del Raval actua com a vigilant del procés – juga un paper de *'watchdog'*.

L'impuls del PCTN, en canvi, es produeix fonamentalment com a conseqüència de l'acció política de l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova, la qual, amb el suport clau d'agents experts en la planificació comunitària, formula un document a través del qual s'assoleix progressivament el suport de diverses administracions al procés que es vol engegar, entre elles el Districte de Nou

Barris i en menor mesura els òrgans centrals de l'Ajuntament. L'AVTN, en tàndem amb l'Equip Comunitari, lidera políticament el PCTN i el propi Equip Comunitari, contractat directament per l'AVTN a través del finançament que aporten les diverses administracions que signen el Conveni de Barri, assumeix la màxima responsabilitat en la gestió de la xarxa d'actors vinculats al Pla i al desenvolupament d'alguns dels seus projectes. El PCTN acaba adquirint una elevada autonomia política respecte l'esfera institucional, malgrat que diverses institucions estan presents en els òrgans de seguiment tècnic i polític del Pla i financen bona part dels seus projectes. Fins el punt que els agents més estretament vinculats al Pla acaben adquirint una entitat pròpia, autònoma respecte l'esfera institucional. Els mateixos tècnics i professionals dels serveis públics que treballen en el barri aprofiten els relatius marges d'autonomia de que gaudeixen per inserir-se en les estructures organitzatives i les dinàmiques del PCTN, fonamentalment a través del Comitè Tècnic, sense que ni tan sols existeixin unes directrius polítiques clares per part dels departaments dels que formen part d'implicar-se activament en Pla – tot sovint, fins i tot, malgrat que els seus departaments no els incentiven ni els hi faciliten la seva participació en el Pla.

En segon lloc, pel que fa a la **configuració de les xarxes de govern multi-nivell**, les PRUR *assoleixen la participació d'un ampli ventall de nivells de govern (Districte de Ciutat Vella, Ajuntament de Barcelona, Diputació de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Govern Central i Unió Europea), mentre que el ventall de nivells de govern implicats en el PCTN és més limitat (no hi participen ni el Govern Central ni la Unió Europea)*. Cal destacar dues qüestions més en aquest sentit:

- ✓ primer, mentre la participació de la Generalitat de Catalunya <sup>no</sup> en les PRUR es vehicula a través d'una àrea central de govern com és la Direcció General d'Urbanisme, en el cas del PCTN la principal àrea implicada de la Generalitat és la Direcció General de Serveis Comunitaris, una àrea d'un pes polític molt inferior. En el Diagnòstic Comunitari de 2002, s'apunta que la materialització de determinats projectes requerirà la implicació en el procés de noves àrees de govern de la Generalitat, però en tot cas no s'espera que aquestes formin part del nucli dur del PCTN. A l'hora, mentre es destaca la creixent complicitat en el procés de determinats departaments com el de Medi Ambient (en el projecte de l'ecobari), també se subratlla la manca de compromís d'altres com el Departament d'Ensenyament (en el PEB).

- ✓ Segon, mentre els òrgans centrals de l'Ajuntament de Barcelona s'insereixen de ple en el nucli dur de la xarxa d'actors de les PRUR, la presència de l'Ajuntament en l'estructura organitzativa bàsica del PCTN s'articula a través de la participació del Districte de Nou Barris, i no dels seus òrgans centrals, en les comissions de seguiment tècnic i polític. És cert que alguns òrgans centrals de l'Ajuntament han anat aportant recursos per a determinats projectes a la Trinitat Nova – per exemple, l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona s'implica en el Projecte Educatiu de Barri; Barcelona Activa en el projecte del CINA; la Comissió i la Gerència d'Urbanisme en el disseny i la implementació del PERI - , però totes aquestes àrees no formen part del nucli dur del PCTN sinó que responen sectorialment a determinades demandes que es formulen des del Pla.

En tercer lloc, pel que fa a **les innovacions organitzatives** que s'introdueixen en ambdues polítiques, *les PRUR semblen haver posat l'accent en la descentralització (especialment dels Serveis Personals) i l'agencialització (especialment en el terreny urbanístic), però no hi trobem mecanismes de coordinació inter-sectorial; el PCTN, en canvi, aposta com a principal innovació organitzativa per la creació de mecanismes orientats a enfortir la transversalitat (Comitè Tècnic)*. Un repàs a l'estructura organitzativa en la qual s'emmarca les PRUR, ens permet constatar les tendències de descentralització, especialment en els Serveis Personals i en menor mesura en els àmbits de l'urbanisme i de la cultura, a l'hora que destaca la inexistència de mecanismes de coordinació inter-sectorial entre aquests tres àmbits. Simultàniament, i molt especialment en l'àmbit de l'urbanisme, s'han produït fortes tendències d'agencialització, essent PROCIVESA i l'Oficina de Rehabilitació de Ciutat Vella els casos més emblemàtics en aquest sentit. Probablement, les tendències d'agencialització han dificultat encara més les possibilitats de generar esquemes de coordinació inter-sectorial: més aviat, l'agencialització de les polítiques ha anat aparellada a una intensificació de l'especialització temàtica dels organismes que conduïen el procés.

Les tendències de descentralització també es manifesten per al cas de la Trinitat Nova, tot i que en aquest cas, aquest procés de descentralització pren la seva màxima expressió en la mesura que els tècnics i professionals dels serveis públics que treballen en el territori, vinculats a diferents àrees de govern de l'Ajuntament i de la Generalitat, s'impliquen per iniciativa pròpia en el PCTN. El simple fet que les administracions deleguin finançament per un Pla d'actuació que no controlen unilateralment representa, per ell mateix, una línia d'innovació organitzativa important. Però sobretot, la principal innovació organitzativa que introdueix el PCTN és el fet de

crear una estructura de coordinació entre el conjunt de serveis públics que operen en el territori, el Comitè Tècnic, en el marc del qual es formulen diversos projectes que compten amb la participació de tècnics vinculats a diferents departaments i a diferents nivells de govern. La Comissió Sòcio-educativa de barri permet aprofundir en aquesta lògica de la transversalitat (horitzontal i multi-nivell), en aquest cas, en l'àmbit específic de les polítiques educatives.

En quart lloc, pel que fa a les **dinàmiques de cooperació públic - privada**, les PRUR han aconseguit una elevada participació d'agents privats de mercat en el procés, mentre que la implicació d'aquest tipus d'agents en el PCTN és significativament menor. Diversos agents privats de mercat semblen haver trobat incentius suficients per implicar-se en el desenvolupament de les PRUR: algunes entitats financeres (bancs i caixes) i diverses empreses de serveis formen part, com a socis accionistes, de l'empresa municipal d'economia mixta encarregada de gestionar les operacions d'enderrocament, promoció pública d'habitatge i real·lotjament dels afectats (PROCIVESA); nombrosos propietaris d'habitatge en el Raval s'han acollit als ajuts públics per a la rehabilitació d'habitatges i han contribuït, amb les seves inversions, a la remodelació física del barri; una part significativa dels comerciants del barri participen avui del projecte de revitalització del teixit comercial del conjunt del districte. En canvi, la participació d'agents privats de mercat en el PCTN ha estat més residual: algunes empreses han estat contractades pel Pla per realitzar funcions puntuals d'assessorament (Gea 21, Aiguasol, entre d'altres); només indirectament, a través de societats municipals com Barcelona Activa o REGESA, algunes empreses han participat de la regeneració del barri; els comerciants del barri no només no s'han inserit en la xarxa d'actors del PCTN sinó que han preferit organitzar-se al marge del Pla per defensar interessos que no consideren ben representats pels agents que el lideren. En canvi, el PCTN ha aconseguit teixir, des dels seus orígens, una xarxa important de suports procedents del món universitari i de fundacions públiques i privades.

Per últim, i pel que fa a les **dinàmiques de participació ciutadana**, les PRUR s'han basat en un esquema corporatiu de participació que privilegia l'Associació de Veïns del Raval per sobre de qualsevol altre col·lectiu, a l'hora que restringeixen temàticament la participació veïnal a la supervisió dels processos de real·lotjament i el pagament de les indemnitzacions als afectats per les operacions urbanístiques; el PCTN, en canvi, es basa en un model de participació que, malgrat el lideratge de l'Associació de Veïns, és molt més innovador en les formes, molt més plural en la composició i molt més divers en els continguts.

L'Associació de Veïns del Raval participa en el principal òrgan de direcció política de les PRUR, la Comissió Gestora de l'ARI, a l'hora que aprofita diversos espais de participació, formals i informals, per tal d'acomplir una funció bàsica: vigilar que la implementació de les PRUR garanteixi el dret de real·lotjament de les famílies afectades en els termes pactats amb l'Ajuntament. Concretament, el seu president, Pep Garcia, esdevé l'interlocutor principal de l'Ajuntament en aquest àmbit. Aquesta sembla ser l'aposta de l'Ajuntament de Barcelona, garantir la complicitat d'aquesta entitat i del seu president amb el procés de regeneració. No obstant això, les relacions entre aquesta entitat i l'Ajuntament s'han anat deteriorant en els darrers anys, a l'hora que el teixit associatiu del barri s'ha fet més dens i variat. Només en els darrers anys, just quan el projecte de transformació urbanística del barri ja està gairebé finalitzat, s'observa una certa tendència per part de l'Ajuntament a ampliar la seva xarxa de relacions amb d'altres entitats i col·lectius del barri. Nombrosos col·lectius manifesten haver-se sentit exclosos de qualsevol possibilitat d'incidència directa en el disseny de les PRUR i acusen l'Associació de Veïns del Raval de no ser prou representativa de la diversitat de col·lectius socials existents al barri – fet que provoca, al llarg dels 90s, l'aparició de noves entitats veïnals i plataformes associatives que pretenen disputar a l'Associació de Veïns del Raval el poder de representació que l'Ajuntament li ha confiat plenament. Només recentment, també, la participació ciutadana en les PRUR s'ha anat diversificant pel que fa als seus continguts. Mentre, durant molts anys, aquesta participació s'ha restringit a la vigilància dels processos de real·lotjament i indemnització dels afectats per operacions urbanístiques, recentment, i de manera encara molt incipient, s'obren nous espais de col·laboració entre l'Ajuntament i el teixit associatiu en projectes socials i culturals, essent els projectes canalitzats a través de la Fundació Tot Raval el cas més emblemàtic.

En el cas del PCTN, en canvi, el lideratge polític del procés per part de l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova no ha estat contradictori amb la participació d'un ampli ventall d'entitats, grups informals i persones a títol individual en els projectes que ha comprès el Pla. A aquest efecte, s'ha treballat amb diverses metodologies participatives innovadores, com el Taller EASW, el Grup de Remodelació o la Comissió Sòcio-Cultural de Barri. L'Equip Comunitari ha activat noves dinàmiques participatives en el barri que han desembocat en la revitalització de les entitats existents, la constitució de nous grups informals i de noves entitats i l'aparició de noves estructures d'organització comunitària, entre elles, i molt especialment, l'anomenat Grup Obert. Els continguts sobre els quals s'articula aquesta participació són molt més amplis i diversos que en el cas del Raval: per exemple, els veïns participen en el disseny del projecte de transformació

urbanística (Trinitat InNova) i contribueixen a assentar objectius que no preveia l'administració, com la idea de l'ecobarri.

En tot cas, mentre la presència d'espais de participació en les PRUR respon a la iniciativa de l'Ajuntament, a la Trinitat Nova aquest tipus d'espais són constituïts pel mateix Pla i no compten amb un reconeixement formal per part de les institucions. En el Raval, els espais de participació són el resultat de la concessió de l'Ajuntament del dret dels veïns a formar part de les PRUR. A la Trinitat Nova, els espais de participació sorgeixen per la iniciativa dels agents més estretament vinculats al Pla i esdevenen un espai d'auto-organització comunitària envers l'esfera institucional.

### **3. Diferents articulacions de xarxes segons els àmbits sectorials d'intervenció**

L'anàlisi que he fet fins ara reflecteix diferències significatives pel que fa a l'articulació general de les xarxes (*policy networks*) de les PRUR i del PCTN. Però una anàlisi més detallada, ens permet identificar diferències significatives també pel que fa a les articulacions de les xarxes segons els àmbits d'intervenció d'ambdues polítiques.

Començant pel cas de les PRUR, hem identificat tres grans àmbits d'actuació: les polítiques urbanístiques, les polítiques socials i les polítiques culturals. Per a cadascun d'aquests àmbits d'actuació, les articulacions de les *policy networks* són significativament diferents. Estructuraré l'anàlisi a partir de tres grans qüestions:

- les articulacions de les relacions inter-governamentals: a) fins a quin punt els agents locals lideren les polítiques i b) fins a quin punt aquestes polítiques es basen en esquemes de govern multi-nivell
- els esquemes organitzatius: a) fins a quin punt es produeixen tendències d'agencialització o externalització i b) fins a quin punt són rellevants les tendències de descentralització.
- La participació d'agents no institucionals: a) fins a quin punt la presència d'agents privats de mercat en la *policy network* és rellevant i b) fins a quin punt

la participació ciutadana en el disseny o la implementació de les polítiques es significativa.

Pel que fa a la primera qüestió, relativa a les articulacions de les relacions inter-governamentals, podem identificar diferències significatives entre les xarxes de política pública implicades en cadascun dels tres àmbits substantius d'intervenció:

**Taula 23. Lideratge local i govern multi-nivell en les PRUR segons els àmbits d'intervenció**

	<b>Polítiques urbanístiques</b>	<b>Polítiques socials</b>	<b>Polítiques culturals</b>
<b>Lideratge local</b>	Alt (amb predomini dels òrgans centrals de l'Ajuntament)	Alt (amb predomini del Districte)	Alt (amb predomini dels òrgans centrals)
<b>Relacions multi-nivell</b>	Àmplies i intenses	Poc rellevants	Àmplies i intenses

- en l'àmbit de les polítiques urbanístiques, el lideratge dels agents de govern lligats al territori (Districte de Ciutat Vella, Ajuntament de Barcelona i Associació de Veïns) és alt; d'altra banda, la presència de nivells de govern no locals és molt significativa i les polítiques prenen un caràcter clarament multi-nivell (Diputació de Barcelona, Generalitat, Govern Central, Unió Europea).
- En l'àmbit de les polítiques socials, el lideratge local és molt significatiu (el Districte de Ciutat Vella gaudeix d'una elevada autonomia política envers els òrgans centrals de l'Ajuntament a l'hora de dissenyar aquestes polítiques), però en canvi la presència de nivells de govern no local és molt residual.
- En l'àmbit de les polítiques culturals, el lideratge local també és elevat, tot i que el pes d'aquestes polítiques recau en els òrgans centrals de l'Ajuntament (ICUB) i no en el Districte de Ciutat Vella; a l'hora, la presència de nivells de govern no locals (Diputació, Generalitat, Govern Central, Unió Europea) és molt significativa.

Pel que fa a la segona qüestió, relativa als esquemes organitzatius en que es basen aquestes polítiques, podem identificar les següents variacions segons l'àmbit d'intervenció:

**Taula 24. Descentralització i innovació organitzativa en les PRUR segons els àmbits d'intervenció (elaboració pròpia)**

	Polítiques urbanístiques	Polítiques socials	Polítiques culturals
Descentralització	Baixa	Alta	Baixa
Innovació organitzativa	Alta (agencialització)	Baixa	Mitja

- en les polítiques urbanístiques, es produeixen fortes tendències d'agencialització (PROCIVESA, ORCV), però en canvi els Serveis Tècnics del Districte de Ciutat Vella juguen un paper residual en la gestió.
- En les polítiques socials, no identifiquem tendències significatives d'agencialització ni d'externalització en la prestació dels serveis, però en canvi el sector de Serveis Personals del Districte juga un paper molt important en el disseny i la gestió de les polítiques.
- En les polítiques culturals, no hi identifiquem tendències de descentralització significatives, però en canvi, sí algunes tendències d'agencialització (per exemple, la constitució de la Fundació Museu d'Art Contemporani).

Finalment, en relació a la participació d'agents no institucionals en les *policy networks*, podem remarcar les següents variacions:

**Taula 24. Cooperació públic - privada i participació ciutadana en les PRUR segons els àmbits d'intervenció (elaboració pròpia)**

	Polítiques urbanístiques	Polítiques socials	Polítiques culturals
Cooperació públic - privada	Alta	Baixa	Alta
Participació ciutadana	Alta (restringida a l'Associació de Veïns i temàticament limitada)	Baixa	Baixa

- en l'àmbit de les polítiques urbanístiques, la participació veïnal és intensa, però restringida a l'Associació de Veïns del Raval, i per tant pren un caràcter altament corporatiu; a més a més, es tracta d'una participació temàticament força

limitada, centrada en la vigilància dels processos d'afectació, reallotjament i indemnització; la presència d'agents privats de mercat en la gestió de les polítiques també és significativa.

- En l'àmbit de les polítiques socials, no hi detectem una presència significativa ni d'entitats ciutadanes ni d'agents privats de mercat. Més aviat, aquestes polítiques es fonamenten en el monopoli de les institucions públiques en el disseny dels programes d'actuació i en la prestació dels serveis. Només recentment s'impulsen noves estratègies de col·laboració entre les institucions i les entitats ciutadanes per a la prestació de determinats serveis, tot i que aquest tipus d'estratègies encara estan molt poc consolidades.
- En l'àmbit de les polítiques culturals, no hi trobem, tampoc, una presència significativa d'espais de participació ciutadana i sí, en canvi, d'agents privats.

En resum, les polítiques urbanístiques són les que emmarquen una xarxa d'actors més densa i plural i les principals innovacions organitzatives de les PRUR. Les polítiques socials, malgrat formular-se en el marc de fortes tendències de descentralització, responen als paràmetres tradicionals d'articulació de les polítiques públiques: el govern local actua aïllat de la resta de nivells de govern, les institucions públiques exerceixen un fort monopoli en la formulació de les polítiques, no existeixen espais significatius de participació ciutadana i la major part dels serveis són prestats, directament, a través dels recursos de la mateixa administració local. Per últim, les polítiques culturals s'articulen sobre una xarxa d'actors similar a les polítiques urbanístiques, amb una diferència significativa: els espais de participació ciutadana són força residuals.

Si apliquem el mateix esquema analític per distingir entre diferents articulacions de les *policy networks* en el PCTN, també podem detectar algunes variacions significatives segons els diferents àmbits d'intervenció. Tot i que en aquest cas les variacions són de menys intensitat que en el cas del Raval, degut al fet que les xarxes d'actors al voltant del PCTN tendeixen a estar força integrades malgrat la distinció entre diferents àmbits d'actuació.

**Taula 25. Configuracions de les policy networks en el PCTN segons àmbits d'intervenció (elaboració pròpia)**

	Polítiques urbanístiques	Polítiques educatives	Polítiques socio-culturals	Polítiques econòmiques
Lideratge local	Alt	Alt	Alt	Alt
Relacions multi-nivell	Limitades - altes	Limitades - baixes	Inexistents	Limitades - altes
Descentralització	Alta	Alta	Alta	Alta
Innovació organitzativa	Alta	Alta	Alta	Alta
Cooperació públic - privada	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Participació ciutadana	Alta	Baixa	Alta	Baixa

En l'àmbit de les polítiques urbanístiques, la xarxa d'actors que contribueix a definir el projecte Trinitat InNova es caracteritza per la seva elevada autonomia envers l'esfera institucional. L'Equip Comunitari i l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova impulsen un espai de participació veïnal, el Grup de Remodelació, que es recolza tècnicament en algunes consultores com Gea.21 i que utilitza metodologies participatives diverses per canalitzar la participació de veïns que no estan representats en el Grup en el disseny del projecte. D'altra banda, els agents vinculats al projecte Trinitat InNova, representats per l'Equip Comunitari i l'Associació de Veïns, negocien amb els responsables polítics i tècnics de l'àrea d'urbanisme de l'Ajuntament la projecció de les idees defensades a Trinitat InNova en la redacció del PERI. El desenvolupament de determinats aspectes de Trinitat InNova requereix establir vies paral·leles de negociació amb representants de diversos departaments de la Generalitat.

En l'àmbit de les polítiques educatives, la participació veïnal és menys significativa. Més aviat, aquestes polítiques es formulen a partir de la Comissió Sòcio-educativa de barri, composta fonamentalment per diversos serveis educatius públics que operen en el territori. La descentralització d'aquestes polítiques és elevada, però no així el seu caràcter multi-nivell, de manera que les reticències del Departament d'Ensenyament a participar d'aquesta xarxa esdevé un motiu important de bloqueig en la implementació d'alguns dels projectes que es volen desenvolupar en el marc del Projecte Educatiu de Barri.

En l'àmbit de les polítiques de dinamització cultural, la participació veïnal torna a ser significativa, així com la participació dels cossos tècnics del Districte de Nou Barris. La implicació de l' ICUB en aquestes polítiques, en canvi, és escassa, així com la de nivells de govern no locals.

Finalment, en l'àmbit de les polítiques de promoció econòmica, cal destacar l'absència d'agents privats de mercat en la xarxa i molt especialment, dels comerciants del barri. La formulació estratègica d'aquestes polítiques és liderada per l'anomenat Equip de Desenvolupament Local, lligat a l'Equip Comunitari, i el desenvolupament de projectes específics descansa en la col·laboració d'agents com Barcelona Activa o l'empresa creada per persones vinculades al propi Equip Comunitari, APROP. L'estructura i la dinàmica interna de la xarxa d'actors implicada en les polítiques de promoció econòmica s'assimila força a les polítiques urbanístiques, amb la gran diferència que aquestes polítiques no han assolit nivells de participació veïnal significatius.

## CONCLUSIONS

He començat aquest treball tot destacant algunes tendències de canvi estructural que configuren l'emergència d'un nou model social, el de la societat post-industrial. La terciarització de l'economia, la configuració d'un mercat laboral que intensifica les inseguretats dels treballadors, l'expansió de noves tecnologies de la informació i la comunicació, moviments migratoris massius des dels països del sud cap el nord, canvis profunds en les unitats familiars i en les relacions entre gèneres, l'emergència de nous valors post-materialistes i de noves identitats culturals, la globalització... reflecteixen processos de canvi estructural que sotmeten, a l'hora, a pressions de canvi la política i les polítiques urbanes. Entre aquestes pressions de canvi, podem destacar-ne, fonamentalment, dues: d'una banda, els governs locals van ampliant les seves agendes d'actuació cap a àmbits emergents de política pública (immigració, sostenibilitat, TICs...) i aprofundeixen els seus rols en àmbits més tradicionals (educació, pobresa, ocupació...); d'altra banda, la gestió del conflicte urbà va prenent, cada cop més, una forma reticular. Diversos agents intercanvien recursos i conflueixen en projectes que pretenen donar resposta als nous reptes col·lectius. Les complexitats i les incerteses característiques de la societat post-industrial, per tant, pressionen cap a un enfortiment polític de l'esfera local de govern com a espai de resolució dels conflictes urbans i cap a l'adopció de noves formes de govern en xarxa que afavoreixin l'aprenentatge social. Les velles formes de govern, monocèntriques, centralistes, tecnocràtiques, jeràrquiques i especialitzades trontollen davant del canvi estructural i es veuen sotmeses a fortes pressions de canvi:

- ✓ El govern local tradicional juga un paper residual en la regulació del conflicte social, ja sigui perquè malgrat disposar d'un cert marge d'autonomia política no té els recursos financers i organitzatius necessaris per desenvolupar una acció política autònoma, ja sigui perquè resta subordinat a les directrius polítiques de nivells de govern supra-local. El govern local en la societat post-industrial assumeix noves responsabilitats polítiques en la regulació del conflicte urbà.
- ✓ Les relacions inter-governamentals clàssiques es basen en les lògiques de l'autonomia competencial o de la jerarquia entre nivells de govern. Les relacions inter-governamentals en aquest nou escenari social tendeixen a basar-se en la lògica de la interdependència.

- ✓ Les polítiques urbanes tradicionals són formulades monopolísticament per les institucions polítiques, essent les eleccions el mecanisme fonamental de legitimitat democràtica. La nova política urbana obre nous espais de participació ciutadana en els processos de decisió pública, afavorint la deliberació col·lectiva a l'entorn dels disseny i la implementació de les polítiques.
- ✓ L'administració pública tradicional descansa en els principis de la prestació pública directa de serveis, la jerarquia i l'especialització, mentre que la nova administració emfasitza en la descentralització, l'agencialització i els mecanismes de coordinació inter-sectorial.
- ✓ La política urbana tradicional estableix una rígida línia divisòria entre el sector públic i el sector privat, mentre que la nova política tendeix a generar dinàmiques d'intercanvi i de col·laboració entre ambdós sectors.

Però aquestes pressions de canvi polític no desemboquen en la desaparició de les formes tradicionals de govern. Les resistències culturals i organitzatives al canvi, de fet, són fortes. Els governs locals continuen tenint fortes dificultats per exercir una acció política autònoma. A Espanya, per exemple, el municipalisme espanyol segueix reivindicant una major descentralització de la despesa pública i de les competències de govern a favor dels Ajuntaments i denuncia que la creixent assumpció de responsabilitats polítiques en la gestió del conflicte urbà està sotmetent a greus pressions financeres i organitzatives les administracions locals. Nombroses polítiques urbanes reflecteixen noves lògiques de govern multi-nivell, però no tots els municipis tenen la mateixa capacitat d'accedir a recursos supra-locales per desenvolupar projectes de ciutat ni per adquirir la mateixa centralitat en les xarxes de govern multi-nivell. Les innovacions organitzatives en el sector públic s'estant produïnt, sí, però encara ara la cultura i les estructures administratives tradicionals, de caràcter burocràtic, mantenen la seva preeminència sobre les tendències de canvi. Per exemple, mentre el discurs polític emfasitza cada cop més en la necessitat d'afavorir la coordinació inter-sectorial per desenvolupar determinades polítiques, la realitat administrativa encara segueix marcada per rígides segmentacions entre àrees i departaments de govern. Els nous espais de participació ciutadana encara estan poc consolidats, tenen un caràcter més aviat experimental, i la seva articulació amb les institucions representatives és de difícil resolució. Mentre determinats projectes de ciutat semblen haver estat capaços d'incentivar la implicació d'agents privats de mercat, d'altres projectes tenen moltes dificultats per assolir els mateixos graus d'implicació d'aquest tipus d'agents.

El panorama que resulta de les tensions en la política urbana entre tendències de canvi i tendències de continuïtat és complex. Avui, la regulació del conflicte social a les ciutats es produeix en el marc d'estructures de govern molt diverses: les jerarquies tradicionals, els mercats i les xarxes de política pública coexisteixen amb intensitats desiguals segons les ciutats i segons els àmbits de política pública. Algunes ciutats es caracteritzen per la seva vocació d'innovació en les formes de govern, de manera que en elles, la lògica del govern en xarxa s'ha anat assentant amb força. D'altres ciutats es mantenen resistents al canvi i les seves formes d'auto-regulació han experimentat poques variacions en relació a les formes tradicionals de govern. Alguns àmbits de política pública semblen haver estat més sensibles a aquestes dinàmiques de canvi, d'altres menys.

Però, a més a més, les tendències de canvi en la política urbana no semblen ser unidireccionals. Les formes d'adaptació de la política urbana al nou context estructural varien significativament malgrat que el context estructural sigui el mateix. Per exemple, en l'àmbit de les innovacions organitzatives en el sector públic, algunes ciutats han optat per posar l'accent en mecanismes d'agencialització que permetessin superar les rigideses organitzatives de l'administració pública tradicional, externalitzant cap al sector privat la prestació de determinats serveis i/o estimulant la competència entre agències prestadores de serveis per tal de millorar l'eficiència i l'economia del sector públic; d'altres ciutats, en canvi, han optat per emfasitzar en una descentralització administrativa que afavorís la sensibilitat de l'administració a la diversitat de demandes ciutadanes, la proximitat amb els problemes quotidians de la gent, la interacció entre l'administració i la ciutadania, i en la generació de nous mecanismes en l'administració que afavorissin l'intercanvi i la col·laboració entre les diverses unitats i persones que componen l'administració. La diversitat de fórmules a través de les quals canalitzar i organitzar la participació ciutadana reflecteix, també, l'existència d'un gran ventall d'aproximacions alternatives a través de les quals abordar el repte de la participació en la política urbana.

Fent aterrar aquesta reflexió en l'àmbit de les polítiques per la inclusió socio-espacial de barris en dificultat, observem que, efectivament, la transició de la societat industrial a la societat post-industrial sotmet a pressions de canvi l'abordatge públic d'aquest problema. La pobresa urbana no és un fenomen nou, ni tan sols l'existència de barris desavantatjats respecte les dinàmiques de creixement i de prosperitat que es puguin donar en les ciutats. Ambdós fenòmens, de fet, estan lligats, estructuralment, al mateix procés d'urbanització i d'industrialització en les societats

capitalistes. Però la transició cap a la societat post-industrial ens obliga a replantejar-nos el problema d'aquest tipus de barris. En primer lloc, perquè les transformacions estructurals que comprèn van aparellades a un augment de les desigualtats socio-espacials en les ciutats. En segon lloc, perquè la naturalesa del problema d'aquests barris canvia en aquest nou context social: els problemes d'aquests barris ja no es deriven, només, d'una desigual distribució dels recursos materials entre els territoris, sinó també de processos de fractura dels vincles d'integració comunitària. Determinats fenòmens que se succeeixen en aquest tipus de barris en les darreres dècades ens permeten parlar de tendències d'exclusió, tendències que desborden la pobresa urbana tradicional: la precarietat laboral; l'atur de llarga durada; la fractura dels vincles familiars; l'arribada de persones immigrades de països pobres; la despoblació d'aquests barris; la fugida dels segments més joves, dinàmiques i millor formats; el declivi de les activitats comercials i industrials; l'extensió d'activitats econòmiques marginals; la proliferació de situacions de drogodependència; l'aïllament social de les persones grans; el fracàs escolar i els problemes d'inserció dels joves en el mercat laboral; la desvertebració del teixit associatiu i l'afebliment de les relacions comunitàries; s'afegeixen a processos endèmics de precarització i degradació de l'habitatge i de l'entorn urbanístic i la insuficiència d'equipaments i serveis per cobrir les necessitats de la població.

En realitat, les ciutats post-industrials reflecteixen tendències estructurals diverses segons els territoris: alguns dels seus territoris es troben plenament integrats en el sistema urbà i concentren col·lectius socials d'elevada capacitat adquisitiva i plenament inclosos en la societat urbana (ciutats inclusives); alguns dels seus territoris, concentren col·lectius socials específics, per exemple, pels seus orígens ètnics o per la franja d'edat que representen, sense que aquesta segregació territorial vagi aparellada, necessàriament, a situacions d'exclusió social (ciutats segregades); alguns dels seus territoris concentren col·lectius socials molt desiguals entre si i usos urbans molt diversos (ciutats desiguals); d'altres territoris, no només es troben marginats en el sistema urbà, sinó que a més a més concentren col·lectius socials especialment vulnerables a processos d'exclusió social.

La geografia de les desigualtats socio-espacials a les ciutats europees sembla ser molt més complexa que la imatge de la 'ciutat dual' (Sassen, 1991), però és cert que les tendències d'exclusió socio-espacial semblen haver-se intensificat. Entre els territoris més vulnerables a aquest tipus de processos hi trobem dos grans tipus de barris: d'una banda, els centres històrics, que poden haver patit en les darreres dècades un procés intens de degradació física, a més a

més d'acollir col·lectius socials especialment fràgils davant de les noves tendències d'exclusió social; d'altra banda, les perifèries urbanes construïdes en el període d'urbanització fordista, l'aspecte marginal de les quals sembla haver anat en augment en aquest nou context social. Però no tots aquests barris ocupen el mateix pes en el sistema urbà post-fordista: alguns d'aquests barris han tendit a ser revaloritzats dins del nou sistema urbà com a espais amb un gran potencial de generació de noves activitats econòmiques, comercials i culturals, molt especialment els centres històrics, però també determinats barris amb alguns recursos importants per la promoció de la competitivitat econòmica local. D'altres barris, en canvi, mantenen la seva residualitat en el sistema urbà post-fordista.

Malgrat que el fenomen dels barris desavantatjats no és un fenomen nou, el nou context estructural intensifica les seves problemàtiques, comporta un canvi de naturalesa en aquestes problemàtiques i tot plegat pressiona cap el canvi les polítiques urbanes per la inclusió socio-espacial. La problemàtica d'aquest tipus de barris ocupa un lloc cada cop més important en les agendes públiques urbanes. Iniciatives comunitàries com el programa URBAN, així com polítiques impulsades des de diversos nivells de govern a la Unió Europea així ho demostren. Els enfocaments en que es basen aquestes polítiques tendeixen a reconèixer el caràcter multi-dimensional dels problemes d'aquests barris i a fonamentar-se en criteris d'inclusió socio-espacial. Operativament, aquestes polítiques tendeixen en descansar en esquemes de política pública diferents dels tradicionals: el govern local assumeix noves responsabilitats en el marc d'aquestes polítiques; diversos nivells de govern conflueixen per donar resposta a les problemàtiques d'aquests barris; s'impulsen importants innovacions organitzatives en el sector públic; es generen nous esquemes de cooperació públic – privada, s'obren nous espais de participació veïnal. Però, ni aquestes tendències de canvi comporten una superació absoluta de les formes tradicionals de govern ni aquestes tendències de canvi fan desaparèixer les alternativitats.

A la ciutat de Barcelona, inserida de ple en les dinàmiques de la transició cap a la societat post-industrial des dels anys 80s, hem assistit al llarg d'aquests últims 25 anys a l'emergència de noves polítiques territorialitzades en alguns barris que perseguen revertir les tendències de multi-degradació que pateixen. En totes elles, s'expressen, amb més o menys intensitat, les tendències de canvi en la política urbana que he esmentat. Tot i que hem detectat que, en realitat, els models d'intervenció en el territori han estat molt dispers: un mateix context estructural, un mateix marc institucional, generen polítiques d'inclusió socio-espacial que

responen a models substantius i operatius molt diversos. La meua tesi és que per entendre la diversitat de models en que s'han basat aquestes polítiques hem d'atendre a les diferents xarxes d'actors que les han protagonitzat.

D'una banda, algunes d'aquestes polítiques han estat impulsades pel propi Ajuntament de Barcelona, liderades políticament per l'àrea d'urbanisme, i assessorades intel·lectualment per urbanistes, arquitectes i economistes de confiança de l'Ajuntament. Substantivament, aquestes polítiques han tendit a seleccionar els barris en funció del seu potencial per convertir-se en noves àrees de centralitat en el sistema urbà. Algunes per la seva proximitat al mar, d'altres pel seu patrimoni històric i cultural, d'altres per la seva posició estratègica en la xarxa d'infraestructures de la ciutat, o per altres motius. En tot cas, l'objectiu bàsic d'aquestes polítiques ha estat generar processos de gentrificació i de terciarització en aquestes àrees urbanes, tot i que amb una certa sensibilitat davant de les necessitats dels col·lectius residents tradicionals. La transformació urbanística, física, d'aquests territoris ha estat concebuda com la catalitzadora dels canvis econòmics, socials i culturals que s'hi pretenien generar. Operativament, el control institucional per part de l'Ajuntament d'aquestes polítiques ha estat fort, malgrat la implicació d'altres nivells de govern que han aportat recursos per al procés de transformació. La presència d'agents privats en aquest tipus de polítiques també ha estat significativa, mentre que la participació ciutadana ha tendit a ser residual, temàticament molt limitada i normalment restringida als líders tradicionals de les associacions de veïns.

Les Polítiques de Regeneració Urbana del Raval s'inscriuen en aquest model. La xarxa d'actors d'aquestes polítiques ha estat liderada per alts càrrecs polítics i tècnics de l'Ajuntament de Barcelona, vinculats a les àrees d'urbanisme i de cultura, assessorats intel·lectualment per arquitectes, urbanistes i economistes i en un marc de concertació institucional amb diversos organismes de la Diputació de Barcelona, de la Generalitat de Catalunya, del Govern Central i de la Unió Europea. La participació veïnal ha quedat restringida a l'Associació de Veïns del Raval, molt especialment al seu president, i temàticament limitada a la negociació dels processos d'afectació urbanística, reallotjament o indemnització. La implicació dels agents privats de mercat en el procés ha estat intensa. Des del punt de vista organitzatiu, la agencialització de les polítiques ha estat important, però destaca l'absència de mecanismes de coordinació intersectorial que haurien permès una major implicació dels responsables polítics i tècnics de les polítiques socials en el disseny de les polítiques de transformació del barri.

Substantivament, aquestes polítiques en el Raval han acabat posant l'accent en l'assoliment d'una major mixticitat de col·lectius socials i d'usos urbans en el territori. Per plantejar-ho esquemàticament: els pobres ja hi eren, en el barri; les activitats marginals, també; el que calia era promoure la penetració en el barri de noves activitats econòmiques, comercials, turístiques i culturals i la instal·lació de nous col·lectius socials de classe mitja. La promoció del canvi s'ha assentat en la transformació física i simbòlica del territori. Les polítiques socials, en canvi, han pretès assistir necessitats socials especialment intenses que continuent presents en el barri i que en alguns aspectes, de fet, s'han agreujat al llarg dels últims anys.

El barri del Raval ha anat transitant en aquests últims 25 anys des d'una situació d'exclusió socio-espacial intensa, a una nova situació de concentració en el territori d'usos urbans i col·lectius socials molt desiguals entre si. Els residents 'tradicionals' del barri conviuen ara amb nova població jove de classe mitja. El barri ha augmentat la seva capacitat d'atraure nous usuaris que visiten els nous equipaments culturals, fan les compres en els nous comerços, gaudeixen de les noves activitats de lleure i es passegen per les seves places i carrers remodelats. Simultàniament, el Raval continua tenint un elevat poder d'atracció de nova immigració a la ciutat, de població amb baixos nivells de renda i vulnerable a processos d'exclusió social. Malgrat que el preu de l'habitatge en el barri ha experimentat una tendència alcista, alguns carrers i barriades segueixen ofertant preus molt assequibles en comparació amb la resta de la ciutat. De fet, la fesonomia urbanística del Raval s'ha anat fent molt més diversa: algunes àrees del barri han experimentat un procés de remodelació urbanística i simbòlica de gran magnitud; d'altres, on la intervenció pública ha estat menys intensa, mantenen fortes dinàmiques de degradació. Aquest fet afavoreix no només una major mixticitat de col·lectius socials en el barri, sinó també dels usos urbans. Els usos urbans tradicionals no han estat eliminats del tot: en el barri s'hi mantenen, per exemple, activitats econòmiques marginals com la prostitució i el tràfic de drogues; el clàssic comerç al menor ha estat regenerat, fonamentalment, gràcies a la iniciativa comercial dels nous immigrants; però aquests usos urbans tradicionals conviuen ara en el barri amb noves activitats comercials, econòmiques i culturals.

D'altra banda, a Barcelona s'ha desplegat un model alternatiu de intervenció en les àrees urbanes multi-degradades. Em refereixo a aquelles polítiques que resulten de la pressió veïnal i que han trobat una acomodació institucional en nivells de govern no local. En alguns d'aquests barris (Sant Antoni, Casc Antic, zona nord de Nou Barris...) el moviment veïnal ha anat teixint al seu voltant una xarxa de suports procedents del món universitari i d'altres agents tècnics i

experts desvinculats de l'àmbit institucional. Aquesta aliança entre entitats i persones arrelades als barris amb agents tècnics i experts ha estat la base sobre la qual s'han fonamentat iniciatives d'intervenció en el territori per donar resposta a les dinàmiques de multi-degradació. Iniciatives que han trobat un encaix institucional amb programes de política pública impulsats per nivells de govern no municipals: per exemple, el programa d'ajuts a la participació i l'associacionisme de la Diputació de Barcelona, o el programa d'ajuts al desenvolupament social i comunitari que gestiona la Direcció General de Serveis Comunitaris de la Generalitat de Catalunya. Aquest tipus de processos han adquirit una elevada autonomia respecte l'Ajuntament de Barcelona, que, tot i això, ha acabat donant-los-hi suport a través, fonamentalment, dels Districtes. Les polítiques d'inclusió socio-espacial en aquest tipus de barris, per tant, semblen atendre a dos grans tipus de criteris: d'una banda, el fet que siguin barris amb fortes dinàmiques de multi-degradació, dinàmiques que s'agreugen per la posició de residualitat que aquests barris acostumen a ocupar en el sistema urbà; d'altra banda, la capacitat del teixit associatiu arrelat al territori de mobilitzar-se en defensa de polítiques que reverteixin aquest tipus de dinàmiques, capacitat que s'ha vist enfortida per l'aliança que han teixit amb agents tècnics i experts i per la complicitat que han assolit per part de diverses institucions. Aquest tipus de polítiques han emmarcat importants innovacions respecte les formes tradicionals de regular el conflicte urbà a la ciutat: substantivament, es basen en projectes integrals d'intervenció en el territori que no només pretenen superar els dèficits materials (millores en l'habitatge, remodelació urbanística, revitalització del teixit productiu i comercial...), sinó també, i molt especialment, regenerar els vincles d'integració comunitària de la seva població (revitalització del teixit associatiu, generació de nous espais de participació comunitària, reforçament de les relacions entre la diversitat de col·lectius residents...); operativament, han posat l'accent en l'autonomia dels processos respecte l'esfera institucional, el protagonisme dels agents més arrelats al territori, l'enfortiment de la participació comunitària i la creació de nous marcs que afavoreixin la coordinació intersectorial.

El Pla Comunitari de la Trinitat Nova s'inscriu clarament en aquest segon model i, de fet, esdevé un referent a Barcelona i en el conjunt del país pel seu caràcter innovador. Aquest Pla té com a objectiu fonamental revertir les dinàmiques d'exclusió socio-espacial que pateix el barri des dels seus orígens i que en alguns aspectes s'agreugen des dels anys 80s. La iniciativa recau, en contrast amb el Raval, en l'aliança que estableixen a mitjans dels 90s l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova i agents experts vinculats directament o indirecta a la universitat i que treballen amb les teories de la planificació comunitària. Però progressivament la xarxa d'agents vinculats al Pla

s'anirà ampliant: s'hi incorporen noves entitats arrelades al barri i nous grups que apareixen al llarg del procés; també, molt significativament, els tècnics i professionals dels diferents serveis públics (escoles, centres d'atenció primària...) que operen en el territori; donen suport al procés nous agents experts vinculats, per exemple, a les teories de l'urbanisme sostenible; per últim, la iniciativa acaba assolint el suport institucional de la Direcció General de Serveis Comunitaris, de la Diputació de Barcelona i del mateix Districte de Nou Barris.

El barri de la Trinitat Nova, com hem vist, ocupa una posició de residualitat en el sistema urbà. Al llarg dels últims anys, l'Ajuntament de Barcelona ha anat identificant un seguit d'Àrees de Nova Centralitat i la zona nord de Nou Barris no en forma part. Però hi ha dos factors que semblen haver acabat incentivant l'Ajuntament a prestar especial atenció a aquest barri: d'una banda, el fet de ser un dels barris més greument afectats per l'esclat de patologies arquitectòniques en l'habitatge com l'aluminosi o la carbonatosi; d'altra banda, la mateixa capacitat de pressió col·lectiva que han demostrat els agents vinculats al Pla. Amb tot, l'Ajuntament i d'altres àrees de governs no locals han anat pactant amb els agents del Pla el disseny i la materialització de nous projectes proposats des del barri: el nou PERI, el projecte de l'ecobarri, el CINA, nous serveis de proximitat, projectes de revitalització del teixit productiu, el PEB... Però en cap cas, el control institucional de l'Ajuntament sobre el procés ha estat de la mateixa intensitat que en el Raval. Això ha permès fer un disseny del Pla més ajustat a les expectatives dels residents del barri; tot i que també ha comportat majors dificultats per tirar endavant determinats projectes que necessiten d'un suport institucional potent.

El Pla Comunitari de la Trinitat Nova ha esdevingut una mena de laboratori de la ciutat on desplegar pràctiques i conceptes altament innovadors en l'àmbit de les polítiques d'inclusió socio-espacial, fins el punt d'actuar com a referent immediat per altres barris de la zona nord de Nou Barris on, des de principis de 2000, s'inicien projectes similars. El reconeixement polític, social i acadèmic del valor d'aquesta experiència també ha estat molt significatiu, fins i tot més enllà de Barcelona. Però hi ha dos factors que en un futur poden dificultar les possibilitats d'assentament d'aquest nou model de política pública al barri: d'una banda, les creixents tensions entre l'Associació de Veïns i l'Equip Comunitari que ja han desembocat en el distanciament del procés d'algunes de les persones que l'havien liderat políticament fins els últims anys; d'altra banda, les reticències encara presents entre algunes institucions i agents privats de mercat per abocar els recursos necessaris per desenvolupar determinats projectes

que els mateixos agents del Pla identifiquen com a claus per fer efectiva la transformació del barri.

Tant les Polítiques de Regeneració Urbana en el Raval com el Pla Comunitari de la Trinitat Nova reflecteixen importants tendències de canvi respecte les maneres tradicionals de regular el conflicte urbà a la ciutat i, més concretament, d'abordar les problemàtiques dels barris en dificultat. La complexitat de les problemàtiques d'aquests barris i les incerteses que es plantegen a l'hora d'incidir sobre els seus processos de transformació han pressionat per adoptar enfocaments substantius i operatius innovadors en les polítiques. Però l'anàlisi d'aquests dos casos ens ha permès contrastar, també, que les tendències de canvi en la política urbana troben fortes dificultats per consolidar-se respecte les lògiques tradicionals de govern, que aquestes tendències de canvi poden apuntar cap a direccions diferents i que la intensitat i la direcció del canvi, malgrat els condicionants estructurals, acaba depenent del tipus d'actors que configuren les xarxes de política pública, els seus interessos, els seus valors i els marcs cognitius amb els que treballen.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Abella, M. i Brunet, F. (1998): "Economia de la renovació urbana de Ciutat Vella" a *Barcelona i Societat*, 9: 31 - 43.
- Abrahamson, P. i Hansen, F.K. (1996): *Poverty in the European Union*. Strasbourg: European Parliament.
- Aguilar, S. (1999): "La subsidiariedad no es la clave de una mejor política ambiental" a S. Aguilar, N. Font; J. Subirats (eds.): *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. València: Tirant lo Blanch.
- Ajuntament de Barcelona (1982): "Trinitat Nova: un barri de construcció oficial". Barcelona: Àrea de Serveis Socials. Inèdit.
  - (1991): *Àrees de Nova Centralitat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
  - (1997): "El Raval: un barri en transformació". Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Inèdit.
  - (1998): "La població de la Ciutat Vella", a *Barcelona i Societat*, 9: 5 - 14.
  - (1999): *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Díaz de Santos.
  - (2002): "Dades de la transformació", a DDAA, *op.cit.*
- Alcock, P. (1997): *Understanding Poverty*. New York: Palgrave.
- Andersen, H. i van Kempen, R. (2001): *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Artigues, J.; Mas, F. i Suñol, F. (1980): *El Raval: història d'un barri servidor d'una ciutat*. Barcelona: Francesc Mas i Palahí Editor.
- Associació de Veïns de la Trinitat Nova (1997): "Diagnòstic Comunitari de la Trinitat Nova". Barcelona: Pla Comunitari de la Trinitat Nova. Inèdit.
- Atkinson, A.B. (1998): "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", a A.B. Atkinson i J. Hills (eds.) *Exclusion, Employment and Opportunity*. Londres: London School of Economics.
- Atkinson, R. (2000): "Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge", *Urban Studies*, 37(5-6): 1037 - 1055.
- Atkinson, R. i Davoudi, S. (2000): "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities", *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n.3, september, pp. 427 - 48.
- Bagnasco, A. i Le Galès, P. (2000): *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balfour, S. (1989): *Dictatorship, Workers and the City. Labour in Greater Barcelona Since 1939*. Oxford: Oxford University Press.
- Batley, R. i Stoker, G. (eds.) (1991): *Local Government in Europe*. Basingstoke: Macmillan.

- Bauder, H. (2002): "Neighbourhood Effects and Cultural Exclusion", *Urban Studies*, 39(19): 85 – 93.
- Bauman, Z. (1998): *Work, Consumerism and the New Poor*. Buckingham: Open University Press.
- (2000): *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1998): *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad*. Barcelona: Paidós.
- i Beck-Gernsheim (2002): *Individualization*. Londres: Sage.
- Blair, P. (1991): "Trends in local autonomy and democracy: reflections from a European perspective", a Batley i Stoker, *op.cit.*
- Blanco, I. (2002): "Participació i Proximitat. El cas del Pla Comunitari de la Trinitat Nova". Treball de Recerca. Departament de Ciència Política i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona.
- i Gomà, R. (coords.) (2002): *Gobierno Local y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanke, B. i Smith, R. (eds.) (1999): *Cities in Transition. New Challenges, New Responsibilities*. Londres: MacMillan.
- Bohigas, O. (1985): *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- Borja, J. i Castells, M. (1998): *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Madrid: Taurus.
- Börtzel, T. (1998): "Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks", a *Public Administration*, vol. 76, pp 253 – 273.
- Botella, J. (1999): "Govern local i democràcia a Espanya: experiències, problemes i línies de futur", a J. Botella (coord.) *La ciutat democràtica*. Barcelona: Edicions del Serbal.
- (2000): "Local Government in Spain: Between Centralisation and Regional Decentralisation", a E. Amna i S. Montin (eds.), *Towards a New Conception of Local Self-government*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bowring, F. (2000): "Social Exclusion: limitations of the debate", *Critical Social Policy*, 20(3): 307 – 30.
- Brugué, Q. (1996): "El análisis de políticas públicas" a Castro (ed) *Temas Clave en Ciencia Política*. Barcelona: Gestión 2000.
- Gomà, R.; i Subirats, J. (2003): "De la pobreza a la exclusión social", a *Revista Internacional de Sociología*, 33: 7 – 45.
- i Gomà, R. (coords.) (1998): *Gobierno Local y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- i Gomà, R.; i Subirats, J. (2002): *Xarxes, Territoris i Governos Locals*. Inèdit.
- i Martí, S. (2003): "Participació i democràcia en l'àmbit local", a: Q. Brugué; S. Martí; i M. Donaldson.: *Democratitzar la Democràcia*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI.
- i Vallès, J.M. (1997): "Los sistemas de representación y gobierno" a DDAA, *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

- i Vallès, J.M. (2003): *Polítics locals: preparant el futur*. Barcelona: Mediterrània.
- Bruijn, J.A.; Heuvenhof, E.F. (1997): "Instruments for network management" a Kickert et al (eds.), *op.cit.*
- Brunet, F. (1996): *Anàlisi econòmica de les actuacions urbanístiques a Ciutat Vella*. Barcelona: Promoció Ciutat Vella S.A.
- "Economia i urbanisme a Ciutat Vella", a DDAA, *op.cit. Ciutat Vella, Ciutat Construïda. Promoció Ciutat Vella 1988 – 2002*. Barcelona: El Cep i la Nansa.
- Burchardt, T. Le Grand, J. Piachaud, D. (2002): "Introduction", en Hills et al (eds.) *op.cit.*
- Byrne, D. (1999): *Social Exclusion*. Bukingham: Open University Press.
- Cabrera, P. (1998): "La transformació urbana de la Ciutat Vella 1988 – 1998" a *Barcelona i Societat*, 9: 14 – 31.
- Cameron, S. i Davoudi, S. (1998): "Combating Social Exclusion: Looking In or Looking Out?", a A. Mandanipour et.al. (eds.) *op.cit.*
- Casares, R. (2001): "Educació i Participació". Pla Comunitari de la Trinitat Nova. Comissió Sòcio-Educativa de Barri. Inèdit.
- Castel, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Christensen, K. (1999): *Cities and Complexity. Making Intergovernmental Decisions*. Londres: Sage.
- Clarke, M. i Stewart, J. (1988): *The Enabling Council*. Luton: Local Government Training Board.
- Cockburn, C. (1977): *The Local State*. Londres: Pluto.
- Colley, H. i Hodkinson, P. (2001): "Problems with Bridging the Gap: the reversal of structure and agency in addressing social exclusion", *Critical Social Policy*, 21(3): 335 – 59.
- Colmenares, M. (1998): "Acció educativa a Ciutat Vella" a *Barcelona i Societat*, 9: 52 – 61.
- Comissió de les Comunitats Europees (1992): "Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration". COM(92)542.
- Comissió de les Comunitats Europees (1993): "Background Report: Social Exclusion – Poverty and Other Social Problems in the European Community". ISEC/B1/93. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Couch, C., Fraser, C., Percy, S. (eds.) (2003): *Urban Regeneration in Europe*. Londres: Blackwell.
- DDAA (2002): *Ciutat Vella, Ciutat Construïda. Promoció Ciutat Vella 1988 – 2002*. Barcelona: El Cep i la Nansa.
- Derthik, M. (1970): *The influence of federal grants. Public Assistance in Massachussets*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- DETR (1998): *New Deal for Communities: Guidance for Pathfinder Applicants*. Londres: DETR.

- Direcció General de Serveis Comunitaris (1999): "Desenvolupament social i econòmic comunitari". Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social. Inèdit.
- Donahue, M. (1991): *La Decisión de Privatizar: Fines Públicos y Medios Privados*. Barcelona: Paidós.
- Donnison, D. (1998): *Policies for a Just Society*. Basingstoke: Macmillan.
- Dowding, K; Dunleavy, P.; King, D.; Margetts, H.; i Rydin, Y. (2000): "Understading Urban Governance: The Contribution of Rational Choice", a G. Stoker (ed.) *op.cit*.
- Dunleavy, P. (1980): *Urban Political Analysis*. Londres: MacMillan.
  - (1981), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- EAP (1999): *Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Elements de Debat Territorial.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fainstein, S.S.; Gordon, I. i Harloe, M. (eds.) (1992): *Divided Cities. New York and London in the Contemporary World*. Oxford: Blackwell.
- Fischer, F. (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- FOCIVESA (2003): *Memòria 2001 – 2002*. Barcelona: FOCIVESA.
- Font, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, N. (1998): *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona: Mediterrània.
  - (2000): "Local y sostenible" a N. Font i J. Subirats, *op.cit*.
  - i Subirats, J. (coords.) (2000): *Local y Sostenible*. Barcelona: Icària.
  - (2001): "Governance". Treball presentat en el tribunal de titularitat per l'Àrea de Ciència Política, Universitat Autònoma de Barcelona, febrer de 2001.
- Forrest, R. i Murie, A. (1988): "The Social Division of Housing Subsidies", *Critical Social Policy*, 8(2): 83 – 93.
- Fraser, C. (2003): "Change in the European Industrial City", a Couch et al, *op.cit*.
- Fuster, J. (2002): "El centre històric de Barcelona, cent cinquanta anys entre la crisi i la reforma" a DDAA, *Ciutat Vella, Ciutat Construïda. Promoció Ciutat Vella 1988 – 2002*. Barcelona: El Cep i la Nansa.
- Geddes, M (1998): *Local partnership: a successful strategy for social cohesion?*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
  - i Benington, J. (eds.) (2002): *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Londres: Routledge.
- Giddens, A. (1998): *Más allá de la Izquierda y la Derecha. El Futuro de las Políticas Radicales*. Madrid: Cátedra.
- Goetz, E. i Clarke, S. (eds.) (1993): *The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*. Londres: Sage.
- Goldsmith, M. (1995): "Autonomy and City Limits", a Judge et al, *op.cit*.

- Gomà, R. (1991): "Pluralismo, conflicto y acuerdo en la producción de políticas urbanas. El caso del PIR", a *Documentación Administrativa*, 224 – 225, octubre – març.
- Gomà, R. i Rosetti, N. (1998): "Ciutat Vella: degradació, crisi i regeneració" a *Barcelona i Societat*, 9: 94 – 125.
- Gómez, P. (1998): "Ciutat Vella en xifres: quatre barris històrics" a *Barcelona i Societat*, 9: 138 – 139.
- 1999): "Desigualtats Socials a la ciutat de Barcelona, 1996", a *Barcelona i Societat*, 10: 4 – 22.
- Goodin, R. i Klingeman, H. (1996): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodwin, M. (1995): "Poverty in the city: you can raise your voice, but who is listening?", a C. Philo (ed.) *Off the Map: the Social Geography of Poverty in the UK*. Londres: Child Poverty Action Group.
- Goss, S. (2000): *Making Local Governance Work*. Londres: Palgrave.
- Gurr, T. i King, D. (1987): *The State and the City*. Londres: Macmillan.
- Hajer, M.A. i Wagenaar, H. (eds.) (2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harding, A. (1995): "Elite Theory and Growth Machines", a D.Judge et al (eds.), *op.cit.*
- Hay, C. (1998): "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of policy network approach with macro-level and micro-level analysis" a D. Marsh (1998) (ed.): *Comparing Policy Networks*. Londres: Open University Press.
- Hecló, H. i Wildavsky, A. (1974): *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, D.D.: Brookling Institution.
- Hesse, J.J. (ed.) (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of 20 Western Industrialized Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- i Sharpe, L.J. (1991): "Local government in international perspective – some comparative observations", a Hesse, *op.cit.*
- Hills, J., Le Grand, J., Piachaud, D. (eds.) (2002): *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, P. (2000): "Democracy and Governance" a Pierre, J. (ed), *op.cit.*
- Hooghe, L. i Marks, G. (2001): *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford: Rowman.
- Hoyuelos, R. i Sampere, E. (1998): "Els usuaris dels centres de serveis socials a Ciutat Vella", a *Barcelona i Societat*, 9: 61 – 66..
- Huertas, J.M. i Andreu, M. (1996): *Barcelona en Illuïta. El Moviment Urbà, 1956 – 1996*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Hutchinson, J. (1995): "Can partnerships which fail succeed? The case of City Challenge", *Local Government Policy Making*, 22(3): 41 – 51.
- (2000): "Urban policy and social exclusion", a J. Percy-Smith, *op.cit.*

- IGOP (2003): *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid: Plataforma de ONGs de Acción Social.
- Inglehart, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS.
- Institut Municipal d'Hisenda (2003). *El mercat immobiliari de Barcelona*. Barcelona: IMH, Departament d'Estudis Fiscals.
- Jessop, B. (1992): "Fordism and post-Fordism: a critical reformulation", a M.Storper i A.J.Scott (eds) *Pathway to Industrialization and Regional Development*. Londres: Routledge.
- Jiménez, Y. i Martí, J. (2002): "Trinitat Nova: Diagnòstic de Barri". Barcelona: Pla Comunitari de la Trinitat Nova. Inèdit.
- Jiménez, M. (2004): "Los Planes Nacionales para la Inclusión Social en Europa", a IGOP (coord.) *Más allá de la pobreza: la exclusión social en España*. Barcelona: Fundació La Caixa. Pendent de publicació.
- John, P. (1998): *Analysing Public Policy*. Londres: Continuum.
- (2001): *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Jones, G. i Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government*. Londres: Allen & Unwin.
- Jordan, B. (1996): *A Theory of Poverty & Social Exclusion*. Oxford: Polity Press.
- Judge, D. (1995): "Pluralism", a D. Judge, G. Stoker, i H. Wolman (eds.) *op.cit.*
- D. Judge, G. Stoker, i H. Wolman (eds.): *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.
- Kahn, U. (ed.) (1999): *Beyond the Ballot Box*. Londres: Routledge.
- Keams, A. i Forrest, R. (2000): "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, 37(5-6): 995 – 1017.
- i Parkinson, M. (2001): "The Significance of Neighbourhood", *Urban Studies*, 38(12): 2103 – 10.
- Keestelot, C. (2003): "Urban socio-spatial configurations and the future of European cities". Paper presentat al *Eurex on-line seminar*, 20 de febrer de 2003. [www.shakti.uniurb.it/eurex](http://www.shakti.uniurb.it/eurex)
- Kennis, P.; Schneider, V. (1991): "Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox" a B. Marin i Mayntz R. (eds.) (1991) *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus Verlag
- Kickert, W.; Klijn, E.; Koppenjan, J. (eds.) (1997): *Managing Complex Newtorks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- i Koppenjan, J. (1997): "Public Management and Network Management: an Overview" a W. Kikert et.al. (eds.) *op.cit.*
- Klijn, E. (1997): "Policy Networks: an overview" a Kickert, W. et al. (eds.) *op.cit.*
- i Teisman, G. (1997): "Stratetiges and games in networks" a Kickert et al *op.cit.*
- Kooiman, J. (ed.) (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- i Van Vliet (1993): "Enviromental regulation of business: options and constraints for communicative governance" a Kooiman, J (ed.) (1993) *op.cit.*

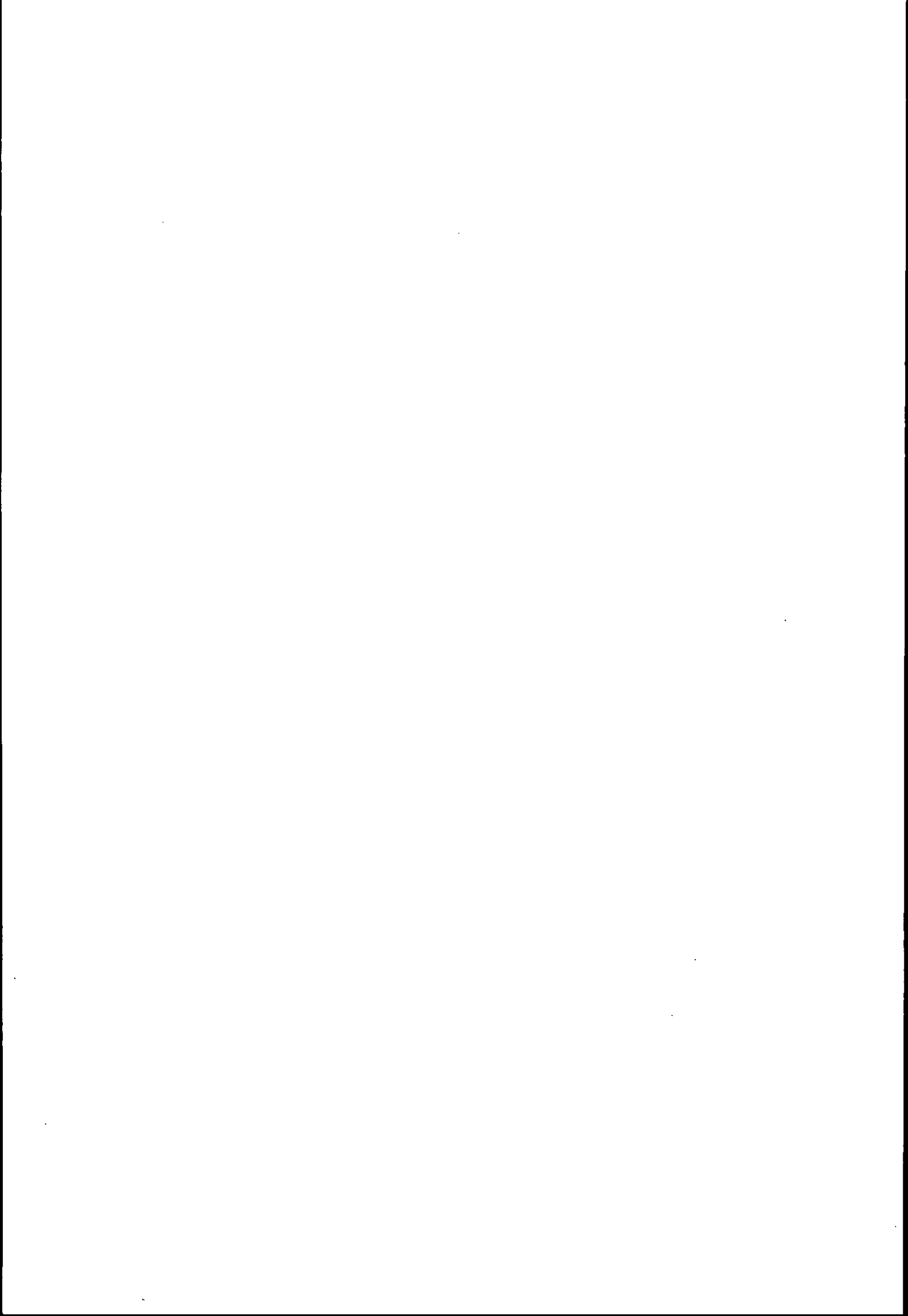
- (2000): "Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-Political Interaction" a Pierre, J. (ed.) (2000) *op.cit.*
- (2003): *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Le Galès, P. (2002): *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Leach, R. i Percy-Smith, J. (2001): *Local Governance in Britain*. Londres: Palgrave.
- Levitas, R. (1996): "The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony", *Critical Social Policy*, 46: 5 – 20.
- Lindblom, C. (1960): "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19: 79 – 88.
  - (1968): *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Llamazares, I.; Marks, G. (1999): "Governación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea" a I. Llamazares.; F. Reinares (eds.) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. València: Tirant lo Blanch.
- Logan, J. i Molotch, H. (1987) *Urban Fortunes*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lovering (1995): "Creating discourses rather than jobs: the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers", a P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, i A. Mandanipour (eds.) *Managing Cities: The New Urban Context*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Lowi, T. (1969): *The end of liberalism*. New York: Norton.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press
- Mandanipour, A., Cars, G., i Allen, J. (eds.) (1998): *Social Exclusion in European Cities*. Londres: Jessica Kingsley.
- MAP (1995): *Entidades Locales en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Marchioni, M. (1989): *Planificación social i organización de la comunidad*. Madrid: Ed.Popular.
  - (1996): "Reflexiones y propuestas para un programa de desarrollo social y comunitario en Trinitat Nova". Barcelona: Associació de Veïns de la Trinitat Nova. Inèdit.
- Marcuse, P. (1989): "Dual city: a muddled metaphor for the quartered city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 13 (4): 697 – 708.
  - (1995): "Not chaos but walls: postmodernism and the partitioned city", a S.Watson i K.Gibson (eds.) *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford: Blackwell.
  - i Van Kempen, R. (eds.) (2000): *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*. Oxford: Blackwell.
- Marsh, D.; Rhodes, R. (eds.) (1992): *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martínez, S. (2000): "El retorn al centre de la ciutat: la reestructuració del Raval entre la renovació i la gentrificació". Tesi Doctoral. Universitat de Barcelona. Departament de Geografia Humana.

- Massey, D.S i Denton, N. (1993): *American Apartheid*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mayntz, R. (1993): "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm" a Kooiman, J. (ed.) *op.cit.*
- (1999): "La Teoria della Governance: Sfide e Prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1, aprile 1999, pp 3 – 19.
- McNeill, D. (1999): *Urban Change and the European Left. Tales from de New Barcelona*. Londres: Routledge.
- Mead, L. (1988): *Beyond Entitlement: the Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Meny, Y. i Thoeing, J. (1992): *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mills, C.W. (1956): *The power elite*. New York: Oxford University Press.
- Mingione (2003): "Social Exclusion and Local Welfare States in European Cities". Paper presentat al *Eurex on-line seminar*, 20 de febrer de 2003. [www.shakti.uniurb.it/eurex](http://www.shakti.uniurb.it/eurex)
- (ed.) (1996): *Urban poverty and the underclass*. Oxford: Blackwell.
- Mollenkopf, J. i Castells, M. (eds.) (1992): *Dual city: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- Morata, F. (2000): *Políticas Públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel
- Murray, C. (1984): *Losing Ground*. New York: Basic Books.
- Musterd, S. i Ostendorf, W. (eds.) (1998): *Urban Segregation and the Welfare State*. Londres: Routledge.
- i Kesteloot, C.; Murie, A.; i Ostendorf, W. (1999): *Urban Social Exclusion and Modes of Integration*. URBEX Series, n.1. <http://www2.fmg.uva.nl/urbex>
- Nel-lo, O. (1997): "Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 27: 9 – 70.
- (2001) *Ciutat de Ciutats*. Barcelona: Empúries.
- Niskanen, W. (1971): *Bureacracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Norton, A. (1991): "Western European local government in comparative perspective", a Batley i Stoker, *op.cit.*
- OCDE (1998): *Integrating Distressed Urban Areas*. París: OCDE.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Osborne, D; Gaebler, T. (1992): *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Ostrom, V. (1977): "Some problems in doing political theory: A response to Golembiewsky's Critique", *American Political Science Review*, 71(4), 1508 – 25.
- Overman, H. (2002): "Neighbourhood Effects in Large and Small Neighbourhoods", *Urban Studies*, 39(1): 117 – 30.
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- i Goldsmith, M. (1987): *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills, C.A.: Sage.

- Pahl, R. (1984): *Divisions of Labour*. Oxford: Blackwell.
- Painter, J. (1995): "Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics" a Judge et al, *op.cit.*
- Pasarín, M.I.; Borrell, C.; Brugal, M.T. et. al. (1998): "La Salut a Ciutat Vella" a *Barcelona i Societat*, 9: 43 – 52.
- Pasquina, C. (2002): "Oficina de Rehabilitació de Ciutat Vella", a DDAA, *Ciutat Vella, Ciutat Construïda. Promoció Ciutat Vella 1988 – 2002*. Barcelona: El Cep i la Nansa.
- Percy-Smith, J. (2000): *Policy responses to social exclusion*. Londres: Open University Press.
- Peters, B.G. i Wright, V. (1996) "Public Policy and Administration: Old and New", a R.Goodin i H.D. Klingemann (eds.) *op.cit.*
- Peters, M. (1996): "Social Exclusion in Contemporary European Social Policy: Some Critical Comments", a G. Lavery, J. Pender i M. Peters (eds.) *Exclusion and Inclusion: Minorities in Europe*. Leeds: International Social Policy Research Unit, Leeds Metropolitan University.
- Pierre, J. (ed.) (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press Oxford
- Pierson J. (2002): *Tackling social exclusion*. Londres: Routledge.
- Pitts, J. i Hope, T. (1997): "The local politics of inclusion: the state and community safety", *Social Policy and Administration*, 31(5): 37 – 58.
- Pressman, J. i Wildawsky, A. (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rebollo, O. (2001): "El Plan Comunitario y Social de la Trinitat Nova: una experiencia de participación ciudadana", a *Mientras Tanto*, febrer.
- Rhodes, R.A.W. (1981): *Control and Power in Central – Local Relations*. Aldershot: Gower.
  - (1988): *Beyond Westminster and Whitehall*. Londres: Allen and Unwin.
  - (1996): "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, pp 652-667
  - (1997): *Understanding Governance*. Londres: Open University Press
  - (2000): "Governance and Public Administration" a Pierre, J. (2000) *op.cit.*
- Riker, W.H. (1964): *Federalism: Origin, operations, significance*. Boston: Little, Brown.
- Rius, Q. (2003): "Els tres paradigmes de la política cultural". Barcelona: Universitat de Barcelona, Centre d'Estudis de Sociologia de les Arts. Inèdit.
  - (2004): "El nou paradigma del projecte a la realitat: el cas del cluster cultural al Raval". Inèdit.
- Roca, J. (2003): "La Mina. Limits administratius, segregació social i renovació urbana", a O. Nel·lo (coord) *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Room, G. (ed.) (1995): *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press.

- Ruggeri, C.; Laderchi, R.S.; i Stewart, F. (2003): "Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches", *Oxford Development Studies*, 31(3): 243 – 74.
- Sanderson, I. (2000): "Access to services", a J.Percy-Smith (ed.) *op.cit.*
- Sassen, S. (1991): *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Saunders, D. (1981): *Social Theory and the Urban Question*. Londres: Hutchinson.
- Saward, M. (ed.) (2000): *Democratic Innovation*. Londres: Routledge.
- Schawb, B.; Klüber, D.; Wälti, S. (2001): "Metropolitan Governance and democracy in Switzerland". Paper presentat a les *29th Joint Sessions of Workshops* del ECPR, Grenoble, abril de 2001.
- Serra, P. (2002): "PROCIVESA, any zero", a DDAA, *Ciutat Vella, Ciutat Construïda. Promoció Ciutat Vella 1988 – 2002*. Barcelona: El Cep i la Nansa.
- Sibley, D. (1995): *Geographies of Exclusion*. Londres: Routledge.
- Simon, H. (1957): *Models of Man*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Smith, N. (1999): "Gentrification, the Frontier, and the Restructuring of Urban Space", a S. Fainstein, i S. Campbell (eds.) *Readings in Urban Theory*. Oxford: Blackwell.
- Stewart, J. (1995): *Innovation in Democratic Practice*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Stoker, G. (1991): *The Politics of Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
  - i Mosseberg, K. (1994): "Urban Regime Theory in Comparative Perspective", *Environment and Planning: Government and Policy*, vol.12(2): 195 – 212.
  - (1995): "Regime Theory and Urban Politics", a D.Judge et al (eds.), *op.cit.*
  - (1996): "Governance as Theory: five propositions", *International Social Sciences Journal*, nº155, pp 17-28.
  - (1997): "Local political participation", a R.Hambleton; H.David; C.Skelcher et.al., *New Perspectives on Local Governance: Reviewing the Research Evidence*. York: Joseph Rowntree Foundation.
  - (1998): "Theory and Urban Politics", *International Political Science Review*, vol.18, nº2: 119 – 129.
  - (2000): *The New Politics of British Local Governance*. Londres: Macmillan.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
  - (1997): "Democràcia: Participació i Eficiència", a *Revista CIFA*, nº 6.
- Tatjer, M. (1995): *La Trinitat Nova*. Barcelona: Departament de Benestar Social, Generalitat de Catalunya.
- Taylor, M. (2000): "Communities in the Lead: Power, Organisational Capacity and Social Capital", *Urban Studies*, 37(5-6): 1019 – 1035.
- Touraine, A. (1991): "Face à l'exclusion", *Esprit*, 169: 7 – 13.
- Townsend (1979): *Poverty in the United Kingdom*. Hamondsworth: Penguin.

- Tsakaglou, P. Papadopoulos, F. (2002): "Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European Countries", *Journal of European Social Policy*, vol.12(3): 211 – 25.
- Trufió, E. (2000): *Un objectiu: la cohesió social*. Barcelona: Aula Barcelona.
- Vallès, J.M. (2000): *Ciència Política*. Barcelona: Ariel
- Villar, P. (1996): *Historia y Leyenda del Barrio Chino (1900 – 1992): Crónica y Documentos de los Bajos Fondos de Barcelona*. Barcelona: La Campana.
- Wacquant, L.D. (1993): "Urban outcasts: stigma and division in the Black American ghetto and the French urban periphery", *International Journal of Urban and Regional Research*, 17 (3): 366 – 83.
- Walliser, A. (1999): "Decentralisation and Urban Governance in Barcelona", a H.T. Andersen i R. van Kempen (eds.) *op.cit.*
- Watson, S. (1999): "The Dual City or the City of Many Parts? Rethinking Differences in Cities in Transition", a B.Blanke i R.Smith (eds.) *op.cit.*
- Weber, M. (1978): *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Whelan, C.; Layte, R. Maitre, B. (2002): "Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union". *Journal of European Social Policy*, vol 12(2): 91-105.
- Williams, N.J.; Sewell, J. i Twine, F. (1986): "Council House Sales and Residualization", *Journal of Social Policy*, 15(3): 273 – 92.
- Wilson, W.J. (1987): *The Truly Disadvantaged*. Chicago: Chicago University Press.
- (1992): "Another look at 'the truly disadvantaged'", *Political Science Quarterly*, 106: 639 – 56.
- (1989): "The cost of racial and class exclusion in the Inner City", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 501: 5 – 25.
- Wolman, H. (1990): "Decentralisation: what it is and why we should care", a R. Bennet (ed.) *Decentralisation, Local Government and Markets*. Oxford: Clarendon Press.
- Wright, D.S. (1978): *Understanding intergovernmental relations*. North Scituate, M.A.: Duxbury.
- Young, I.M. (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, J. (1999): *The Exclusive Society*. Londres: Sage.



## ANNEX METODOLÒGIC

Aquest treball es fonamenta, metodològicament, en l'ús de dos instruments d'investigació: la realització d'entrevistes semi-estructurades en profunditat i la consulta i l'explotació de documentació i de dades estadístiques a l'entorn dels dos casos estudiats.

Pel que fa a les entrevistes, he entrevistat a diferents tipus d'agents: polítics i tècnics de diferents nivells de govern implicats en les polítiques de regeneració urbana del Raval i el Pla Comunitari de la Trinitat Nova; representants de les associacions veïnals i d'altres entitats vinculades al territori; professors universitaris i investigadors coneixedors dels casos estudiats i que, eventualment, poden haver estat implicats en el desenvolupament d'alguna activitat d'assessorament o de recerca d'aquestes polítiques. La selecció de les persones a entrevistar s'ha fet en tres etapes: en primer lloc, després de fer una anàlisi preliminar de documentació i bibliografia al voltant d'aquests casos, s'han identificat alguns dels agents clau en cadascuna de les polítiques; un cop identificats aquests agents, s'han realitzat les primeres entrevistes als representants d'aquests col·lectius o institucions; finalment, les primeres entrevistes realitzades m'han permès identificar nous agents i noves persones a entrevistar, seguint l'anomenada 'tècnica de la bola de neu'.

El guió de les entrevistes ha estat semi-estructurat, centrant-me en els següents aspectes: presentació de la persona que s'entrevista (la seva vinculació amb el cas estudiat); presentació de la institució o el col·lectiu al qual pertany; valoració del paper que juga aquesta institució o col·lectiu en el desenvolupament de les polítiques; valoració del paper que hi juguen d'altres actors i de les relacions que s'estableixen entre ells i el col·lectiu o la institució de la qual en forma part; valoració dels aspectes substantius de les polítiques i dels seus efectes sobre la realitat del territori; valoració global del procés i perspectives de futur. Així, doncs, les entrevistes m'han permès realitzar un mapa d'actors per cada cas.

Pel que fa a l'anàlisi documental, he utilitzat, a banda de la bibliografia esmentada en l'apartat anterior, dos tipus de fonts: estudis i informes no publicats sobre diversos aspectes dels casos estudiats; i documentació generada pels diferents agents al voltant d'aquests casos (memòries d'activitats, memòries de reunions, revistes i estudis no publicats).

Per últim, s'ha realitzat un treball de recopil·lació de dades estadístiques que em permetessin il·lustrar, amb dades, l'evolució de les problemàtiques socio-espacials que aquests barris han anat experimentant. Així, per al cas del Raval, s'han consultat les bases de dades de diferents centres de documentació: Arxiu Municipal de Barcelona, Arxiu de Districte de Ciutat Vella, Centre de Documentació del CCCB, Centre de Documentació del MACBA. Per al cas de la Trinitat Nova, s'han consultat també les bases de dades de diversos centres (Arxiu Municipal de Barcelona i Arxiu de Districte de Nou Barris) i s'ha fet ús recurrent de les dades generades pels dos diagnòstics de Barri (1997 i 2002).

La major part del treball de camp en que es basa l'estudi de cas del Raval, ha estat realitzat en el marc del projecte de recerca que l'IGOP està realitzant pel CCCB, dirigit pel Dr. Joan Subirats i en el qual hi participen, a més a més de l'autor d'aquesta tesi, Quim Rius, Andrés Sacciogla, Laia Ollé i Júlia Humet.

## Entrevistes pel cas del Raval

- **Irene Martínez**, excap Serveis Personals districte Ciutat Vella
- **Carles Martí**, Regidor districte Ciutat Vella
- **Marc Aureli Santos**, FOCIVESA
- **Berta Sureda**, Serveis culturals CCCB
- **Lluís Cabrera**, Taller de Músics
- **Ricard Gomà**, Regidor de Benestar Social
- **Roser Palol**, veïna Raval
- **Jorge Ribalta**, Serveis culturals MACBA
- **Jesús**, membre de l'entitat Masala
- **Macarena G de Vega**, membre d'Almazén
- **Antoni Deulofeu**, rector parròquia St Agustí
- **Carles Grau**, director de l'IES Miquel Taradell
- **Gaspar Maza**, treballador social Raval (centre serveis personals Drassanes)
- **Martí Abella**, cap de comunicació de FOCIVESA
- **Octavi Alexandre**, membre VDBV
- **Pep García**, president Associació Veïns Raval
- **Iñaki García**, El Lokal
- **Rosa Gil**, Casa Leopoldo
- **Rosa Llop i Toni Serra**, Col·lectiu OVNI
- **Enric Mena**, Taula del Raval
- **Rosa Balaguer**, Casal Infants Raval
- **Carne Guasch**, Associació Sòcio-cultural Ibn Batuta
- **Jomi Murlans**, Foment de les Arts Decoratives
- **Borja-Villel**, Museu d'Art Contemporani de Barcelona
- **Vladimir Olivella**, TEB
- **Carmen de Dios**, Serveis Personals del Districte de Ciutat Vella
- **Emili Álvarez**, Galeria dels Àngels
- **Josep Ramoneda**, director del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona
- **Mikel Aramburu**, antropòleg
- **Manuel Delgado**, antropòleg

### Entrevistes pel cas de la Trinitat Nova

- **Atanási Céspedes**, membre de l'Equip Comunitari del PCTN
- **Óscar Rebollo**, director tècnic del PCTN.
- **Loli Castilleja**, membre de l'Equip Comunitari del PCTN.
- **Fernando Píndado**, ex director tècnic del PCTN
- **Ramon Casares**, ex director de l'Institut de Secundària Roger de Flor (Trinitat Nova, Barcelona)
- **Tina Sainz**, tècnica de la Direcció General de Serveis Comunitaris del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya.
- **Diosdado Rebollo**, president de l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova.
- **Marco Marchioni**, assessor tècnic del PCTN.
- **Marília Sanz**, veïna de la Trinitat Nova i membre de la Comissió de Remodelació del PCTN.
- **Orland Blasco**, cap de l'Àrea de Serveis Personals del Districte de Nou Barris, Ajuntament de Barcelona.
- **Cesca Grau**, tècnica de l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona, de l'Ajuntament de Barcelona.
- **Laura Vinyoles**, membre de l'Equip Comunitari del PCTN.
- **Anna Maria Caballé**, membre de la *Associación de Madres Parque de la Amistad* i responsable de la revista "La Trini".
- **Marta Jové**, cap de plans i programes comunitaris de la Direcció General de Serveis Comunitaris del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya.

### Documents consultats

- *Pla d'Actuació Integral Ciutat Vella*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1989.
- *Memòries d'activitats del Districte de Ciutat Vella 87 – 2003*.
- *Pla i programa d'actuacions municipals. Districte de Ciutat Vella*. 1991 – 1995 / 1995 – 1999 / 1999 – 2003 / 2003 – 2007.
- *Anuaris Estadístics de la Ciutat de Barcelona* (últims 15 anys).
- *Padró d'Habitants*, 1991, 1996, 2001.
- *Guia Estadística de Ciutat Vella*. Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística. 2000 i 2001.
- *Moviments demogràfics*. Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística.
- *La població estrangera a Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, juny de 2000, gener 2002 i gener 2004.

- *Trinitat Nova: un barri construït oficialment* – Ajuntament de Barcelona – 1982
- *Estudi sociològic de la Trinitat Nova* – DDAA – Escola Universitària de Treball Social, Generalitat de Catalunya – Juny 1988
- *Reflexiones y propuestas para un programa de desarrollo social y comunitario en Trinitat Nova* –Marco Marchioni – Febrer 1996
- *Conveni de Barri* – AVTN/ DGSC/ Ajuntament de Barcelona- Juliol 1997
- *Diagnóstico Comunitario de la Trinitat Nova* – Associació de Veïns Trinitat Nova – Desembre de 1997
- [www.pangea.org/trinova](http://www.pangea.org/trinova)
- *Projectes operatius 1997 fins 2003* – Equip Comunitari – AVTN – 1997-2000
- *Participación y No Participación. Estudio en Trinitat Nova* –CREA (Centre de Recerca en Educació de les Persones Adultes) – Novembre 1999
- *Conclusiones del Taller EASW "TRINITAT NOVA ¿Un futuro sostenible?"* – AVTN/ Pla Comunitari / Gea21 – 9, 10 de juliol 1999
- *Revista "Cuadernos de participación"* – Trinitat InNova/ AV Trinitat Nova/ Pla Comunitari – tots els números des de març de 2000.
- *Projecte "Jubilat? Sí, actiu també!": presentació* – Pla Comunitari –Sense dades
- *Projecte "El Desván": presentació* – Pla Comunitari - Sense dades
- *Escenarios de futuro para el barrio de Trinitat Nova* – Pla Comunitari – Juliol 1999
- *Trinitat Innova. Per un barri sostenible* – AV Trinitat Nova, Pla Comunitari – Març 2000  
*Comité Técnico: Evaluació i perspectives* – Equip Comunitari – Octubre 2000
- *El Pla Comunitari de Trinitat Nova. Una experiència de participació ciutadana* – Pla Comunitari – 2001
- *Reunió: Grupo Abierto del Plan Comunitario de TN* – Equip Comunitari – Març de 2001
- *El projecte educatiu de barri. Document Introductor per al Debat* – Comissió Sòcioeducativa – Febrer 2001
- *Projecte educatiu de barri (sociograma)* – Comissió SòcioEducativa de Barri – setembre 2001
- *Comentari al resultat de l'enquesta dirigida al professorat de les escoles de TN* – Comissió Sòcioeducativa – Octubre 2001
- *Nou Conveni de Barri* – AVTN/ DGSC/ DNB – 2001
- *Evaluación primer semestre del Plan: Año 2001* – Grupo Abierto – 2001