



Banc de Bones Pràctiques

criteris per l'avaluació de les Bones Pràctiques a l'àmbit de la millora urbana

Jordi Garcia Brustenga
Fundació CIREM

Juliol de 2009

TAULA DE CONTINGUTS

1.	EVOLUCIÓ GENERAL DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES DE MILLORA URBANA ALS GOVERNS LOCALS CATALANS, DURANT ELS DARRERS ANYS.....	1
2.	ESTAT DE LA QÜESTIÓ ACTUAL DE LES POLÍTIQUES I TENDÈNCIES DE FUTUR	10
3.	CRITERIS GENERALS PER A LA DETERMINACIÓ DE BONES PRÀCTIQUES.....	17
4.	CRITERIS ESPECÍFICS PER A LA DEFINICIÓ DE BONES PRÀCTIQUES.....	22
5.	RESUM EXECUTIU I QUADRE SINTÈTIC DE CRITERIS DE PONDERACIÓ	28
6.	BIBLIOGRAFIA.....	35

1. EVOLUCIÓ GENERAL DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES DE MILLORA URBANA ALS GOVERNS LOCALS CATALANS, DURANT ELS DARRERS ANYS

La història urbana dels municipis catalans durant els darrers 30 anys ha estat una història continuada de política de millora. La política urbanística ha tractat de pal·liar en aquest temps les conseqüències més aviat negatives de les polítiques del desarrollismo de l'època franquista, que eren resposta reactiva al període de creixement urbà de les dècades de 1960 i 1970. Aquesta època de democràcia viscuda, però, també ha tingut la seva època de creixement en quantitat d'habitatge, que ha aturat l'orientació prioritària a la millora durant uns llargs anys de bonança econòmica generalitzada. S'ha hagut de donar residència, de manera ràpida, a una onada migratòria, aquesta vegada vinguda de més lluny, cap a les nostres ciutats i pobles, des de finals de la dècada de 1990 i fins a la crisi del 2008. Finalment, l'especulació dels últims anys en el mercat immobiliari ha portat aquest creixement bastant més enllà de la necessitat real d'habitatge. Aquest període de creixement ha tingut dimensions similars a les que va provocar aquell desarrollismo, però tindrà, en canvi, conseqüències clarament diferents, que caldrà anar observant i que no serà fins al cap d'un temps que en podrem analitzar el seu efecte i grau de bondat.

Tenim doncs, convivint en aquests 30 anys, tres grans vocacions en les polítiques urbanes a Catalunya: una primera d'ordenació, una segona de projectes integrals de millora, i una tercera de gran creixement de les ciutats.

Les dues primeres, enfocades a la qualitat; la tercera, orientada al creixement quantitatiu.

Caldria fer primerament referència a quina era la situació davant la qual es van trobar els primers governs democràtics. Bàsicament, els principals problemes als quals havien de fer front eren la densificació, la degradació i pèrdua de qualitat urbana dels teixits urbans, els dèficits generalitzats de dotacions i d'espais lliures, i els creixements residencials perifèrics sense els mínims nivells d'urbanització i de serveis. L'actitud il·lusionadora de la política pública de llavors va ser, en coherència, de posar ordre, regular i abordar les urgències dels nous creixements necessitats pels municipis. Aquesta voluntat política va tenir com a company de viatge el creixent moviment veïnal reivindicatiu.

La majoria dels problemes anteriors provenien de l'època pre-democràtica. Aquesta època estava caracteritzada, especialment, pel desenvolupament dels polígons d'habitatges com a resposta al barraquisme i a la manca d'habitatges en les grans ciutats i els seus voltants, generada per una forta demanda causat per l'important corrent migratori del medi rural cap a l'urbà. Aquest flux de contingents de població comportà, en nombroses ocasions, l'amuntegament de població en alguns barris preexistents i l'aparició d'àrees de nova urbanització infradotades, mal comunicades i amb dèficits d'infraestructures, equipaments i serveis molt notables i que més tard van patir una ràpida deterioració estructural en els habitatges per manca de qualitat en els materials i processos de manteniment.

Així doncs, per una banda, ens trobem una ciutat amb barris sense unir, aïllats físicament, dispersos a la perifèria i incomunicats per la falta d'infraestructures adients, sense serveis bàsics (comerç de proximitat, equipaments, espai públic...) desenvolupats per la iniciativa privada i amb una absència o molt poca presència de la intervenció pública. Per una altra banda, ens apareixen barris integrats en l'interior de la trama urbana de la ciutat densament poblats, amb quasi tot el sòl urbà consolidat i destinat a habitatges, on hi ha una manca d'equipaments de proximitat i espai públics. Es tracta, doncs, d'un període on la ciutat era produïda bàsicament a través de la iniciativa privada.

Davant d'aquesta situació, la regeneració urbana va ser un dels objectius prioritaris de la política urbanística dels primers governs democràtics i es va passar a parlar de la reconstrucció de la ciutat. Reconstrucció en el sentit de requalificar el marc físic en què es desenvolupa la vida quotidiana, per a millorar la qualitat de vida dels seus habitants.

Els problemes no només se centraven en el marc físic sinó també en el marc conceptual. La manera d'actuar sobre la ciutat i d'entendre-la estava determinada per la sistematització de models "ideals" de ciutat. En aquest model no es contemplava la ciutat, com actualment, com un conjunt de realitats juxtaposades les quals s'han de conèixer i integrar per a poder actuar. També s'ha d'esmentar la dicotomia existent entre urbanisme i obres públiques. Així com l'urbanisme planificava la ciutat, qui la construïa eren les obres públiques.

Dit d'un altra manera, l'urbanisme feia el pla o planejament mentre que l'obra pública feia el projecte, l'obra que acaba construint la ciutat.

Un altre dels problemes es trobava en els instruments. Els Plans d'Ordenació Generals realitzats durant l'època franquista es caracteritzaven per una excessiva previsió de sòl urbanitzable que generava un creixement descontrolat en benefici de l'especulació privada. No hi havia reserva per a sòl públic destinat a equipaments o espai d'esbarjo. Aquest era l'únic instrument que l'Administració tenia a la seva disposició.

Cal que hi afegim la importància del Pla General Metropolità (PGM) de 1976. Aspectes positius del Pla van ser les reserves de sòl per a espai públic i equipaments, l'equilibri d'usos i densitats, l'establiment d'un sistema d'ordenances i de criteris en l'ús i en la forma, i la seva resposta a les exigències d'una coordinació territorial de major escala. Aquest Pla, tot i sortir en un període pre-democràtic, es consolidà anys després i es tornà un instrument significatiu per les aportacions conceptuals que incorporava i per donar un pas endavant cap a una definició projectual, és a dir, relacionar el pla amb el projecte. El PGM va ser un bon punt de partida a partir del qual començar a reconstruir la ciutat, en aquest cas de l'àrea metropolitana, l'àrea urbana més important i densa de Catalunya (Bohigas 1985: 7).

Davant d'aquesta situació d'importants dèficits, són els ajuntaments, en un primer moment, qui agafen el lideratge en superar-los. Els ajuntaments posen l'atenció en la recuperació dels dèficits heretats, i més endavant en anar incorporant qualitat a les transformacions urbanes. Així doncs, es va entendre

que la reconstrucció de la hauria de partir del barri ja que era l'entorn més proper al ciutadà. D'aquí parteix un plantejament inicial que inicia les actuacions de millora dels barris, per a fer referència al conjunt d'actuacions de petita o mitjana escala dirigides a solucionar els problemes particulars dels barris, que han estat presents en els programes d'actuació municipal i han estat les iniciatives més importants de transformació urbana dels governs democràtics, amb un auge especial en els últims anys.

Centrar la mirada en el barri com a unitat d'intervenció significa un trencament dels models sistematitzats d'entendre les ciutats. Això va generar una manera diferent de pensar i actuar sobre el teixit urbà passant a entendre la ciutat com una suma de realitats. Aquest fet ja va introduir un canvi conceptual important i va obrir pas a la reflexió.

Poc a poc, la reflexió també va portar a treballar els instruments urbanístics, a l'abast de l'Administració, per a poder actuar sobre la ciutat. Primer de tot calia ordenar, controlar i preveure la ciutat i el seu creixement. Així doncs, els ajuntaments van desenvolupar els seus Plans d'Ordenació. Aquests es van convertir en un nou marc que va limitar i condicionar des de llavors el joc que té el seu tauler en la ciutat. No obstant, els Plans d'Ordenació no representen una intervenció dura sobre les deficiències que precisen la reconstrucció o millora dels barris o fragments de ciutats. Les intervencions de millora, fonamentalment, s'han realitzat a través d'altres instruments que impliquen actuar en escales diferents: la intervenció sobre l'espai públic a partir de projectes concrets d'urbanització (escala 1:1) i el desenvolupament de plans

de reforma interior (escala intermèdia) i de millora urbana dels barris o fragments de ciutat (plans especials).

Pel que fa al segon instrument, els plans, n'observem de dos tipus diferents que suposen actuar en tipologies urbanes diferents: nuclis antics i polígons d'habitatge. Els plans de reforma interior (PERI), per als primers, són un instrument idoni per a poder afrontar la millora dels barris com a figura de planificació d'escala intermèdia, ja que permeten una aproximació a les necessitats concretes dels barri amb més problemes de degradació, principalment nuclis històrics, amb actuacions purament urbanístiques. D'altra banda, els plans o programes de remodelació de barris, per als segons, nascuts a principis de la dècada de 1990. Sorgeixen degut a l'aparició d'importants patologies estructurals en habitatges construïts, majoritàriament, als polígons d'habitatges durant les dècades de 1960 i 1970. Es tractava, bàsicament, d'un procés de demolició de les edificacions més degradades i construcció de nou habitatge social on poder real·lotjar els mateixos veïns.

Si aquests són instruments utilitzats per a la millora urbana, a mitjans de la dècada de 1980, amb la Barcelona olímpica,¹ es començà a implantar a Catalunya el projecte/model de ciutat que influirà en les polítiques de millora urbana i que es plasmarà en grans projectes de ciutat. Amb aquest projecte, es va començar a implantar la planificació estratègica, que es consolidà a la dècada de 1990, i que introduïa un canvi significatiu, ja que es passava a

¹ En ser la ciutat més important de Catalunya, Barcelona sol canalitzar i ser la porta d'entrada de les innovacions al territori català. En aquest cas, el nomenament de Barcelona com a seu olímpica introdueix un model d'urbanisme que es desenvolupa a partir de grans esdeveniments però que cal repensar en el model de ciutat que es vol i, posteriorment, es tradueix en actuacions urbanístiques.

imaginar el futur de la ciutat i les accions que calia seguir per arribar a ell. No es tractava només d'actuar sobre un problema concret en un lloc concret, sinó actuar sobre un problema des del territori però amb visió de conjunt i estratègica per arribar a aconseguir un objectiu comú a la ciutat.

A partir de la recuperació econòmica dels territoris i municipis, es va iniciar, tanmateix, una tendència al creixement dels nous barris de la ciutat a través de promocions "rendibles", en les quals el municipi aconseguia urbanitzar i millorar nous àmbits a canvi de donar negoci a les constructores privades. El tàndem ha funcionat ocupant en pocs anys gran part del sòl lliure disponible amb ciutat dispersa. A curt termini ha generat creixement, riquesa i ocupació. Està per veure, però, en l'actual conjuntura, el grau de sostenibilitat d'aquestes tres variables vistos els efectes a data d'avui de l'especulació immobiliària i la seva repercussió en la construcció desmesurada d'habitatges en moltes de les nostres ciutats.

En conclusió, podem distingir tres etapes en les polítiques públiques de millora urbana que s'han d'entendre com a generals, ja que no s'hauran produït amb la mateixa intensitat i temporalització a tots els municipis. Dues d'elles s'han orientat a la millora qualitativa, l'altra, al creixement imparable de la ciutat.

Per una banda, l'*Urbanisme ciutadà*, que caracteritza la dècada de 1980, fou marcada per les fortes demandes socials i la important manca de recursos públics davant els quals es trobaven els governs locals. Es va optar per una política d'espais públics i equipaments de barri on es reconeixien les

reivindicacions veïnals mitjançant plans especials i programes d'actuació per barris (Borja & Muxí 2004: 11).

De l'altra, l'*Urbanisme de projectes*, que s'inicia a mitjans de la dècada de 1980, encara que la seva consolidació fou a la dècada següent, estigué caracteritzada per la consolidació democràtica, el sanejament financer i administratiu dels ajuntaments, i una nova empenta econòmica. En aquesta etapa els "grans projectes" de ciutat van començar a adquirir el principal protagonisme. Els plans estratègics o plans generals no són simplement reguladors o genèrics sinó que es concreten en projectes-programa (Borja & Muxí 2004: 11). Aquests instruments foren el suport de l'urbanisme de projectes. Aquesta tendència està tenint actualment una segona etapa d'alt impacte en les polítiques públiques, en els àmbits d'intervenció i en les organitzacions, en un nivell territorial més concret, els barris, a través de la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, que promouen projectes d'Intervenció Integrals, anomenats Plans de Barri, també amb una visió estratègica i integral d'intervenció.

Finalment, fruit de la segona etapa apareix la tercera a mitjans de la dècada de 1990, la de l'Urbanisme per paquets. Aquesta etapa mostra la força i presència de grans grups d'inversió privada sobre la ciutat. Així, algunes polítiques urbanes van començar a concebre les ciutats com a un conjunt de retalls que calia rescatar, espais de ciutats que afavorien la possibilitat de negoci, terciaritzant l'economia urbana. Es percep, com a impacte, un procés

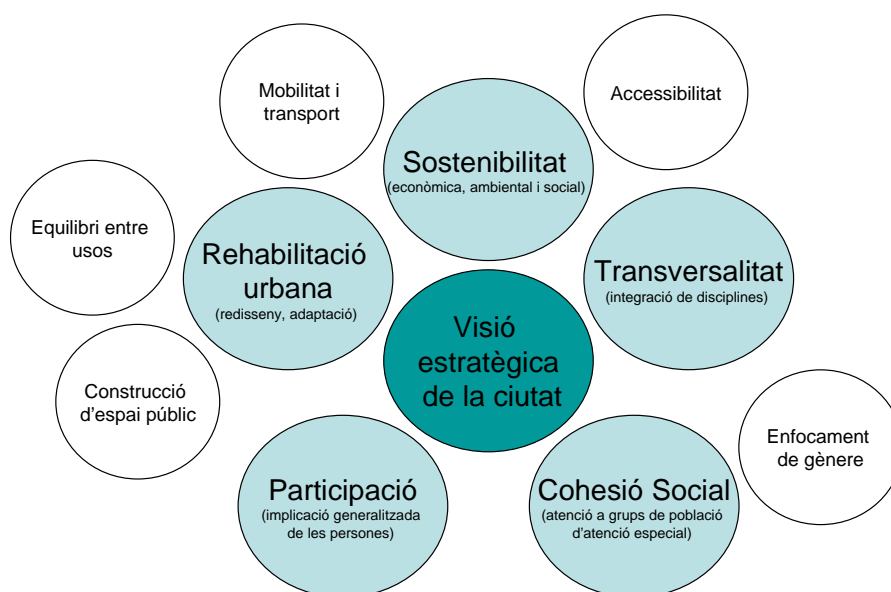
de fragmentació urbana i segregació social, a causa de l'anomenada ciutat dispersa, i un debilitament dels canals de comunicació ciutadania-govern local i es troben a faltar plans-projectes de major escala.

2. ESTAT DE LA QÜESTIÓ ACTUAL DE LES POLÍTIQUES I TENDÈNCIES DE FUTUR

Així com la política de millora en els primers anys de la democràcia es va centrar en ordenar i regular allò que havia crescut de manera desordenada i poc transparent, la política de millora en la qual estem plenament immersos, identificada sobretot en l'aplicació de la Llei de Barris, es concentra en el redisseny o la rehabilitació integral d'àrees amb una estratègia urbana conjunta.

Parlar de millora urbana avui, per tant, és molt més complex. A més, la política d'intervenció incorpora una naturalesa molt més evolutiva; és a dir, que accepta i potencia que la seva definició i implementació es construeix i aprèn del propi procés de definició i implementació.

En la figura següent es mostren de manera gràfica els elements característics de l'aproximació actual a la millora urbana:



Aquest gràfic dibuixa de manera ben realista la complexitat de l'abordatge de l'àmbit de la millora urbana. Els elements que el componen tant el defineixen com li marquen nous paradigmes. La seva descripció, a continuació, servirà, doncs, tant per explicar-los com per plantejar els nous reptes que inspiren.

Primerament, la “bombolla” blava central:

- **Visió estratègica.** Es diferencia i es posa al nucli del sistema ja que és l'origen de la intervenció, que ha de pintar-la d'unitat de coherència. El repte que té implícit és la necessària professionalització del màrqueting públic, entès com el disseny i la comunicació proactiva de la història del canvi que es vol produir al barri o a la ciutat. El Pla no només ha de ser una bon instrument tècnic sinó un projecte col·lectiu il·lusionador per a totes les persones afectades.

Després, les “bombolles” blau clar, que són aquells elements clau integrants de les polítiques actuals:

- **Sostenibilitat.** L'experiència en els últims temps, amb el creixement de la ciutat dispersa, ens ha de portar a optar per intervencions amb el mínim impacte mediambiental, energètic, econòmic, financer i social. El repte, en aquest cas, és l'increment significatiu d'innovació tecnològica en la indústria constructiva (tant de l'habitatge com de l'obra pública). Els alts rendiments d'aquests últims anys han

provocat el poc interès general del sector per aquesta inversió en qualitat.

- **Tranversalitat.** El nou enfocament de proximitat i integració de disciplines en les polítiques de millora urbana estan tenint com a efecte el canvi organitzatiu en els equips municipals: l'aparició d'una política i un pla basats en una visió estratègica i integral d'un territori ha xocat, en general, amb les estructures tradicionals dels nostres consistoris, provocant la trobada i el treball conjunt de les àrees municipals en el Pla. El repte relacionat seria l'extrapolació d'aquesta transformació organitzativa a tota l'activitat municipal, atorgant més poder a les funcions del territori que a les funcions especialitzades municipals.
- **Cohesió social.** La intervenció en temes com el civisme, la convivència, la cobertura de nous drets de la ciutadania i l'atenció a grups amb necessitats especials (immigrants, discapacitats, joves, gent gran, etc.), així com la demanda creixent dels ciutadans de majors cotes de qualitat de vida, exigeixen la incorporació, en paral·lel i de forma coordinada amb la intervenció purament física, de programes per a la cohesió social. El repte aquí seria aconseguir que no fossin actuacions paral·leles en el mateix pla sinó que es plantegessin, sobretot des de les àrees d'urbanisme, com una única intervenció, integrant per defecte la finalitat de cohesió social i els programes socioeconòmics.

- **Participació.** La presència de ciutadans en cada vegada més fases del procés de millora urbana està sent un denominador comú de gairebé totes les intervencions de millora urbana a data d'avui. Això no vol dir que els municipis tinguin resolt de manera satisfactòria aquesta creixent realitat. No n'hi ha per menys: en la participació hi trobem un dels reptes més importants, el recanvi de paradigma de la participació veïnal. La clau és l'acompanyament de veïns i Ajuntament en la transformació del marc conceptual de la seva relació històrica: de la lluita exigent i reivindicativa entre Ajuntament i veïns, a la construcció conjunta de la millor de les ciutats.
- **Rehabilitació urbana.** Després d'un temps en què l'èmfasi de la política urbana ha estat en la creació i el desenvolupament de nous barris i zones residencials i comercials, territori de creixement basat en la quantitat (més superfície urbana, més ciutadans, etc.), l'actual tendència, tant per sostenibilitat mediambiental com per no disposició de més sòl en grans quantitats, és el redisseny i rehabilitació de les zones amb més grau de degradació i, per tant, amb més marge potencial de creixement qualitatiu. Es tracta dels nuclis antics, les zones de creixement marginal i alguns polígons d'habitatge i ex-industrials de l'època pre-democràtica. El repte seria anar més enllà de la ja difícil normalització urbanística d'aquestes zones amb grans dèficits, aconseguint un projecte de futur que identifiqui i fidelitzi els seus ciutadans.

Les "bombolles" blanques, finalment, es refereixen a nous elements sorgits en l'àmbit de la millora urbana, amb grans interrelacions amb els anteriors elements clau ("bombolles" blau clar):

- **Mobilitat i transport.** Qüestió últimament ja molt crítica en les nostres ciutats, els problemes de mobilitat, els transports públics o alternatius, la configuració del teixit d'activitat econòmica en polígons industrials i parcs empresarials o dins la ciutat, l'opció pel comerç de proximitat *versus* els centres comercials, etc., estan en el debat diari entre l'urbanisme i la promoció econòmica. El repte vinculat és clarament el de la política que aconsegueixi l'anhelat "viure i treballar" en el mateix municipi.
- **Accessibilitat.** La formalització recent de nous drets relacionats amb la igualtat d'accés a la ciutat i els seus serveis per part de totes les persones ha provocat grans canvis i millores per a tothom (ascensors als habitatges i equipaments, voreres acondicionades, eliminació de barreres, promoció de noves tecnologies, etc.). No es pot entendre ja la millora urbana sense aquest component, regulat i culturalment desitjat. El repte ve, segons la nostra opinió, de barreres no físiques. Hi ha molt terreny per córrer pel que fa a facilitació d'accessos als serveis i usos de la ciutat avui no possibles per alguns a causa de factors culturals, socials i econòmics.

- **Enfocament de gènere.** Un dels últims en arribar, aquest element ha entrat amb força i potser és el que canviarà més la naturalesa de la millora urbana. Aspectes com la conciliació de la vida laboral, personal i familiar i l'entrada massiva de la dona i amb el mateix accés que l'home al món laboral, són objectius que fan variar les necessitats dels ciutadans i, per tant, les polítiques urbanes. El repte, un pas més en aquest enfocament, no sempre fàcil de concretar: la incorporació d'aquest nou enfocament en el disseny de la política i el pla, planificant proactivament el model de ciutat o barri que volem per a les dones i homes que hi viuen, en igualtat d'oportunitats.
- **Construcció d'espai públic.** El gran guany de la política urbana en els últims anys ha estat la recerca i construcció d'espai públic, com a complement col·lectiu de l'espai privat. L'espai públic no apareix ara com aquell espai no privat que s'omple d'usos per part de les persones que el troben sinó com aquell espai planificat a consciència per a què s'usi per part de les persones. El repte seria la cogestió (ajuntaments, comerciants i ciutadans) d'aquests espais plens d'oportunitats, de cara a l'optimització de les seves potencialitats.
- **Equilibri entre usos.** L'actual opció per la rehabilitació urbana busca la idea de ciutat compacta o, com a mínim, de l'equilibri d'usos. Els processos actuals han de comptar decididament amb totes les perspectives, necessitats i interessos de l'àmbit d'intervenció. Aquest esforç provocarà la satisfacció múltiple de diferents usos i finalitats per part d'un sol espai o concepte urbà, fent aparèixer sinergies i

multiplicant les oportunitats de millora posterior. El repte pendent és treballar aquest equilibri en un nivell territorial superior, supramunicipal. Això fa necessari treball col·laboratiu, pensament global i cessió generosa d'àmbits de decisió històricament exclusius del municipi.

3. CRITERIS GENERALS PER A LA DETERMINACIÓ DE BONES PRÀCTIQUES

L'objectiu d'aquest informe és la proposta d'uns criteris i paràmetres que han de servir per ajudar a definir que és una *bona pràctica en millora urbana* (BPMU) en els governs locals. A partir d'aquests criteris es podrà entrar a avaluar i seleccionar les bones pràctiques en millora urbana per poder determinar la seva inclusió al Banc de Bones Pràctiques de la Diputació de Barcelona.

En aquest apartat es farà una descripció dels criteris generals que serveixen per poder definir una bona pràctica en l'Administració local. No obstant, abans d'entrar a valorar aquests criteris convé definir què s'entén per bona pràctica: *una bona pràctica és qualsevol actuació o experiència implantada, impulsada per una Administració local, basada en un projecte i una planificació previs, que respon de forma innovadora i satisfactòria a una problemàtica del context, ja sigui per raó d'una nova matèria d'actuació o per una metodologia d'excel·lència* (Ysa 2003: 7).

En la definició anterior ja ens apareix uns dels elements o criteris que fan que una bona pràctica ho sigui, la innovació. No obstant, aquest no és l'únic element que es considera que serveix per identificar una bona pràctica. A nivell general es considera que una experiència s'ha d'adequar a 5 criteris per poder rebre el qualificatiu de "bona". Els criteris considerats són:

- Innovació
- Transferibilitat
- Atracció / personalitat
- Coherència general
- Èxit de l'experiència

Innovació

El BBP ja explicita la seva voluntat de ser una base de dades d'experiències innovadores en govern i gestió local. Així doncs, la innovació ha de ser uns dels criteris que han d'estar presents en una bona pràctica.

Segons la definició clàssica del terme donada per Michael A. West i James L. Farr el 1990, per innovació s'entén *la seqüència d'activitats per les quals un nou element és introduït en una unitat social amb la intenció de beneficiar la unitat, una part d'ella o a la societat en el seu conjunt. L'element no necessita ser senceralement nou o desconegut als membres de la unitat, però ha d'implicar algun canvi discernible o un repte en el status quo* (Dasso et al. 2007: 7).

Així doncs, la innovació és la introducció de novetats en algun element concret. Per definir el tipus d'innovació de la qual es tracta i on es produeix, es parla d'*amplitud de la innovació* com un subcriteri. Aquesta s'entén com un factor que permet detectar el grau de presència de la innovació introduïda en la

pràctica. En l'amplitud de la innovació es consideren tres aspectes en els quals la innovació pot ser present, que són:

- Procés: la novetat o millora produïda per l'actuació pot ser introduïda durant el procés de desenvolupament de l'experiència, a nivell institucional, significat l'adopció de noves tasques, processos, tècniques, formes organitzatives o canvis en els mecanismes d'interaccions o de presa de decisions de l'Administració local que desenvolupa l'actuació.
- Concepte: la innovació aportada per l'experiència pot ser conceptual o ideològica. Així doncs, significarà aportar nous elements que suposen una novetat o una millora des del punt de vista teòric dins la temàtica que tracta l'experiència.
- Tecnològic: l'ús intel·ligent de la tecnologia permet una gestió més eficient de les experiències. Una bona pràctica no ha d'estar lligada a la creació d'una nova tecnologia, sinó que pot significar l'ús d'una tecnologia, aplicada en un altre àmbit, que s'adapta o s'aplica a l'experiència.

El segon criteri que s'ha de tenir en compte quant es parla d'una innovació és l'*originalitat* de l'experiència. Aquesta originalitat es mesura per la manca d'experiències semblants en la matèria que tracta o en el territori on s'aplica l'experiència. Així, si la pràctica és original podrà servir de model per a altres experiències per aplicar en la mateixa temàtica o en el mateix territori.

Transferibilitat

Un altre criteri important que ha de definir una bona pràctica és si aquesta es aplicable o es podria desenvolupar en un altre context, és a dir, si permet la transferència. Això porta a parlar de transferibilitat com a criteri que defineix com a bona una experiència.

La transferibilitat queda definida com la capacitat que presenta una experiència en poder desenvolupar els seus elements clau en un lloc diferent al de la seva creació i, que encara així, sigui susceptible de repetir l'èxit.

A partir de la seva definició es pot parlar del *grau de transferibilitat* que pot tenir una experiència. Aquí es consideren dos aspectes en els que un pràctica pot incorporar transferibilitat, que són:

- De concepte: quan els elements teòrics essencials de l'experiència són susceptibles de ser aplicables en un altre context territorial.
- De mètode: quan els elements metodològics essencials de l'experiència poden ser susceptibles de ser aplicables a un altre àmbit temàtic diferent al de la seva creació.

Atracció / personalitat

L'atracció d'una experiència està determinada per alguna singularitat que li atorga un caràcter especial i de diferenciació capaç d'atreure a la gent. Mentre que la personalitat seria el conjunt de característiques o qualitats originals de l'experiència que la fan destacar.

La conjunció d'aquests dos aspectes atorguen un caràcter diferenciador i aporten un valor afegit a l'experiència. Per això es considera que és un criteri que ajuda a definir una experiència com a bona pràctica.

Coherència general

Resulta essencial, per tal que es pugui considerar com a bona pràctica, que una experiència mostri una coherència general en la seva justificació i descripció. Aquesta coherència general s'entén com una relació lògica entre els problemes pels quals cal actuar, la manera com s'ha d'actuar, les accions que s'han de desenvolupar i els resultats i aprenentatges que se n'han derivat.

Èxit

A part dels criteris anteriors, una bona pràctica no es pot considerar com a tal si no ha tingut uns resultats bons, és a dir, si no ha estat un èxit. Per tal de poder parlar de l'èxit d'una proposta s'han de considerar dos aspectes fonamentals com són:

- L'assoliment dels objectius del programa: a l'hora de planificar una actuació/experiència, s'ha de dissenyar una estratègia i definir uns objectius. L'assoliment o no dels objectius definits determinen l'èxit o fracàs aconseguit amb la implantació de la proposta.
- L'assoliment de resultats positius: aquest és un altre element que determina l'èxit o no d'una experiència. Si l'experiència no ha obtingut uns resultats positius, volguts o no, que s'aproximen o superen els esperats, no es pot qualificar com a exitosa.

4. CRITERIS ESPECÍFICS PER A LA DEFINICIÓ DE BONES PRÀCTIQUES

Una vegada presentats els criteris generals que defineixen una bona pràctica, el següent pas és definir els criteris específics que defineixen una *bona pràctica en millora urbana* (BPMU). Com a criteris específics en considerem un total 5, que són:

- Rellevància del contingut
- Actors que participen
- Disseny i implantació
- Impacte
- Sostenibilitat del projecte

Rellevància del contingut

El concepte de millora urbana és molt ampli i ambigu ja que serveix de paraigües sota el qual es tracten diverses temàtiques i es treballen en àmbits diversos. No obstant, per *millora urbana* podem entendre les actuacions destinades a millorar la qualitat de vida dels ciutadans.

La millora urbana demana un treball multidisciplinari i en diferents àmbits. Per aquest motiu convé definir una sèrie d'àmbits que hauria de tractar una experiència per poder ser considerada com a BPMU: sostenibilitat, mobilitat, cohesió social, rehabilitació urbana, equilibri d'usos i enfocament de gènere.

Actors que participen

En les pràctiques de millora urbana, bàsicament, hi poden participar dos tipus d'actors: els ciutadans i les altres administracions públiques. Cal destacar que la participació ciutadana es pot realitzar de dues maneres: associada (a través d'alguna entitat ciutadana) o a títol individual. Resulta important la presència dels dos tipus d'actors i de les dues maneres de participació ciutadana en una pràctica de millora urbana.

La qualitat de la participació dels actors en el projecte es pot definir segons dos criteris:

- El grau de la participació, és a dir, en quines i en quantes fases del projecte s'incorpora la participació dels actors. Les fases que cal considerar són la diagnosi, l'estratègia, la programació, el desenvolupament o implementació, i l'avaluació
- La gamma dels actors participants, és a dir, de quin tipus són aquests actors segons la seva natura. Així, bàsicament, es consideren dos tipus segons si la seva natura és territorial (com per exemple una associació de veïns) o si és sectorial (com per exemple una associació de comerciants).

Així doncs, la participació dels actors i la manera que s'incorporen al projecte és un criteri que identifica una BPMU.

Disseny i implantació

En el disseny i la implantació de tota BPMU hi han d'aparèixer una sèrie d'aspectes com són la integralitat, la planificació de l'estalvi, uns sistemes de control, una flexibilitat, una objectivitat i un Pla de gestió del canvi.

La *integralitat* ha d'estar present en tota BPMU. Una vegada superat el tradicional enfocament d'intervenció urbana física, la integralitat ens ofereix un nou model d'intervenció basat en la transversalitat i la interdisciplinarietat per abordar de forma conjunta i coordinada qualsevol experiència de millora urbana. Aquesta integralitat es pot avaluar segons dos criteris: el *grau* —en quantes fases del projecte (diagnosi, elaboració de l'estratègia, programació, desenvolupament i avaluació) s'incorpora— i la *gamma*, on es pot observar quines àrees (urbanisme, socials, promoció econòmica, medi ambient...) han participat del projecte. Quantes més àrees municipals i en més fases del disseny i la implantació de l'experiència hagin participat, la integralitat serà major i de més qualitat.

L'*existència* d'un *pla* o *accions d'estalvi* denota una gestió eficient del projecte. En tota BPMU resulta necessari tenir una gestió eficient dels recursos que es tenen al abast per tal de poder-los optimitzar. No obstant, no només és important la seva existència, sinó que també és important la seva adequació, és a dir, si són adequats al projecte i a la realitat on s'aplica.

Durant el disseny i la implantació cal preveure uns sistemes de control que permetin realitzar: una correcta planificació, un seguiment i una avaluació

del projecte. L'existència d'un o diversos sistemes de control és un altre criteri que serveix per ajudar a definir una BPMU i a la seva correcta gestió.

L'objectivitat també ha d'estar present en el projecte i està determinada per l'existència d'un *sistema d'indicadors*. Aquests indicadors permeten obtenir informació de forma objectiva de l'èxit, entès com a resultats positius, i de l'impacte, entès com un canvi observable i positiu en la realitat sobre la qual el projecte actua, de l'experiència. Moltes vegades, tot i existir, els indicadors no estan ben treballats o ben entesos i no serveixen ja que la informació que transmeten no és l'adequada. Així doncs, una BPMU ha d'incorporar un sistema d'indicadors adequats per mesurar els resultats i l'impacte generat per l'experiència desenvolupada.

Quan es desenvolupa una experiència, és dissenyada i pensada en un context determinat, i fins i tot s'hi pot incorporar una prognosi sobre la possible evolució d'aquest context.. Tanmateix, en el període d'implantació del projecte la realitat pot variar i es poden produir fets extraordinaris que obliguin a realitzar canvis en el projecte que, en cas contrari, fan fracassar el projecte. Per aquest motiu, una BPMU ha de tenir en compte dos aspectes significatius com són la *flexibilitat* i un *Pla de gestió del canvi*. La flexibilitat o adaptabilitat del projecte està marcada per l'existència i adequació d'uns instruments que permetin poder introduir canvis en el projecte durant el seu desenvolupament per obtenir l'èxit desitjat. Per altra banda, l'existència i l'adequació d'un Pla de gestió del canvi permet poder gestionar els canvis produïts a l'entorn i incorporar-los al projecte per obtenir l'impacte desitjat amb el projecte.

Impacte

Tota BPMU ha de generar un impacte positiu. Aquest es pot definir com la introducció d'un canvi observable i valorat com a positiu en la realitat sobre la qual actua el programa de millora urbana. Així, en primer lloc, per poder rebre el qualificatiu de *bona*, tota experiència de millora urbana ha d'assolir un *impacte directe* sobre el context en què actua, la qual cosa determina la seva eficàcia. També pot produir un *impacte indirecte*, que no guarda relació amb la missió i els objectius de l'experiència però es genera com a conseqüència del seu bon funcionament i èxit. Un exemple d'impacte indirecte pot ser un canvi en l'organització municipal que suposi dotar a l'Ajuntament d'una major transversalitat en totes les seves accions. Finalment, cal valorar quin *grau d'influència* ha tingut l'experiència *en l'impacte* per poder determinar que ha estat aquesta i no una coincidència o un canvi generat al context i no previst el que ha determinat arribar a l'impacte desitjat. Dit en altres paraules, definir que l'impacte generat ha estat en gran mesura conseqüència de la planificació i el desenvolupament del projecte desenvolupat i no d'un fet casual.

Sostenibilitat del projecte

Finalment, l'últim criteri que cal incorporar en la definició d'una BPMU és la sostenibilitat del projecte entesa a nivell pressupostari i en termes de continuïtat. Una BPMU finançada a llarg termini per l'Ajuntament significarà que és assumible i susceptible de tenir continuïtat. Per contra, si l'experiència és cofinançada amb un altra Administració o finançada íntegrament per aquesta,

però no es descriu la manera com es cobrirà el cost un cop acabada la primera actuació, significa que pot no ser assumible per l'Ajuntament i, per tant, hi ha un risc en la continuïtat.

Per últim, també incorpora la previsió de la continuïtat o no de l'acció desenvolupada; aquest és una altre valor afegit que ajuda a determinar una BPMU.

5. RESUM EXECUTIU I QUADRE SINTÈTIC DE CRITERIS DE PONDERACIÓ

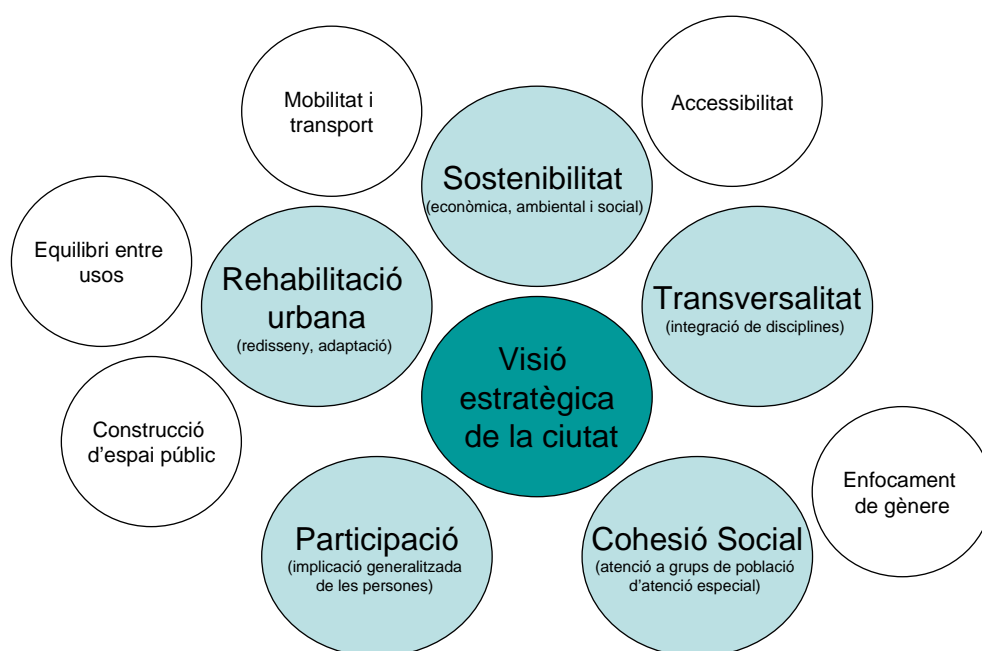
La història urbana dels municipis catalans durant els darrers 30 anys ha estat una història continuada de política de millora. La política urbanística ha tractat de pal·liar en aquest temps les conseqüències de les polítiques pre-democràtiques, que eren resposta reactiva al període de creixement urbà de les dècades de 1960 i 1970. En els últims llargs anys de bonança econòmica generalitzada, tanmateix, s'ha hagut de donar residència a una onada migratòria, aquesta vegada vinguda de més lluny, cap a les nostres ciutats i pobles, i les nostres ciutats han crescut encara molt més. Finalment, l'especulació dels últims anys en el mercat immobiliari ha portat aquest creixement bastant més enllà de la necessitat real d'habitatge. La crisi econòmica actual se'ns apareix com un moment històric per, un cop frenat aquest creixement, repensar el model de ciutat i abordar la millora urbana des de la sostenibilitat, la rehabilitació, el projecte col·lectiu i la cohesió social.

Així com la política de millora en els primers anys de la democràcia es va centrar en ordenar i regular allò que havia crescut de manera desordenada i poc transparent, la política de millora en la qual estem immersos de ple, identificada sobretot en l'aplicació d'instruments avançats com la Llei de Barris, es concentra en el redisseny o la rehabilitació integral d'àrees amb una estratègia urbana local i conjunta de tots els seus actors.

Parlar de millora urbana avui, per tant, és molt més complex. A més, la política d'intervenció incorpora una naturalesa molt més evolutiva; és a dir, que

accepta i potencia que la seva definició i implementació es construeix i aprèn del propi procés de definició i implementació.

En la figura següent es mostren de manera gràfica els elements característics de l'aproximació actual a la millora urbana:



En el següent quadre se sintetitzen els criteris, tant generals com específics, i la forma d'avaluació per a poder acabar definint si una experiència determinada és una BPMU o no. Cal afegir que l'avaluació dóna una puntuació total donada en un percentatge final (màxim 100%), resultant de la ponderació de tots els subcriteris. Finalment, per tal de poder ser considerada una BPMU, una pràctica ha de ser capaç d'assolir una puntuació mínima (25% sobre 50%) en els criteris generals.

Una BPMU que té molt bona puntuació en els criteris generals però es queda curta en els específics és susceptible de ser classificada com a bona pràctica en un altre àmbit temàtic. Al contrari, una BPMU que puntua bé en específics però no en generals es pot entendre que és interessant com a experiència de millora urbana però no es pot considerar com a bona pràctica.

Banc de Bones Pràctiques

Críteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques a l'àmbit de la millora urbana

Críteris	Subcríteris	Indicador	Críteri	Ponderació subcríteris	Ponderació Críteris	Ponderació Tipus
GENERALS						0,5
Innovació						
	Amplitud d'innovació (procés, concepte i tecnològic)	N.º d'àmbits	1/3 per àmbit	0,5	0,3	
	Manca de bones pràctiques en la temàtica	Resultats Google	Sobre la mitjana dels candidats	0,25		
	Manca de bones pràctiques en el territori	Resultats Google	Sobre la mitjana dels candidats	0,25		
Transferibilitat						
	Grau de transferibilitat (concepte i mètode)	N.º d'àmbits	1/2 per àmbit	1	0,2	
Atracció / personalitat						
		Valoració experts	Valoració mitjana (3 experts)		0,15	
Coherència general						
		Valoració experts	Valoració mitjana (3 experts)		0,10	
Èxit						
	Assoliment dels objectius	Valoració experts (%)	Valoració mitjana (3 experts)	0,5		
	Assoliment de resultats positius	Valoració experts (%)	Valoració mitjana (3 experts)	0,5		

Críteris	Subcríteris	Indicador	Críteri	Ponderació subcríteris	Ponderació Críteris	Ponderació Tipus
ESPECÍFICS						0,5
Rellevància del contingut						
	Sostenibilitat	Valoració experts	Sí=1; No=0		0,25	
	Mobilitat	Valoració experts	Sí=1; No=0			
	Cohesió social	Valoració experts	Sí=1; No=0			
	Rehabilitació urbana	Valoració experts	Sí=1; No=0			
	Equilibri entre usos	Valoració experts	Sí=1; No=0			
	Espai públic	Valoració experts	Sí=1; No=0			
	Enfocament de gènere	Valoració experts	Sí=1; No=0			

Banc de Bones Pràctiques

Criteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques a l'àmbit de la millora urbana

Criteris	Subcriteris	Indicador	Criteri	Ponderació subcriteris	Ponderació Criteris	Ponderació Tipus
ESPECÍFICS						0,5
Actors						0,15
	Grau de participació ciutadana (diagnosi, estratègia, programació, desenvolupament i avaluació)	N.º d'àmbits	1/5 per àmbit	0,2		
	Gamma d'actors (de territori i sectorial)	N.º d'àmbits	1/2 per àmbit	0,2		
	Grau de participació d'altres admin. públiques (diagnosi, estratègia, programació, desenvolupament i avaluació)	N.º d'àmbits	1/5 per àmbit	0,2		
	Gamma d'actors públics (de territori i sectorial)	N.º d'àmbits	1/2 per àmbit	0,2		
	Participació de ciutadania no associada	Sí o no	Sí=1; No=0	0,2		
Disseny i implantació						0,2
	Grau d'Integralitat / transversalitat / interdisciplinarietat (diagnosi, estratègia, programació, desenvolupament i avaluació)	N.º d'àmbits	1/5 per àmbit	0,2		
	Gamma Integralitat / transversalitat / interdisciplinarietat (Urbanisme, Social, Promoció Econòmica, Mediambient, Cultura i esports, Habitatge, Gènere, Policia, Serveis generals)	N.º d'àmbits	1/9 per àmbit; 1 àmbit = 0	0,2		
	Pla o accions d'estalvi	Valoració existència adequació	i 1/2 (existència i adequació)	0,1		
	Sistemes control (planificació, seguiment i avaluació)	N.º d'àmbits	1/3 per àmbit	0,2		
	Objectivitat (sistema d'indicadors)	Valoració existència adequació	i 1/2 (existència i adequació)	0,1		
	Flexibilitat (instruments d'introducció de canvis)	Valoració existència adequació	i 1/2 (existència i adequació)	0,1		
	Pla de Gestió del canvi	Valoració existència adequació	i 1/2 (existència i adequació)	0,1		

Banc de Bones Pràctiques

Críteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques a l'àmbit de la millora urbana

Críteris	Subcríteris	Indicador	Críteri	Ponderació subcríteris	Ponderació Críteris	Ponderació Tipus
ESPECÍFICS						
Impacte						0,2
	Impacte directe	Valoració (%)	experts	Valoració mitjana (3 experts)	0,4	
	Impacte indirecte (sobre organització municipal, perfils...)	Valoració (%)	experts	Valoració mitjana (3 experts)	0,3	
	Grau d'influència del programa sobre l'impacte assolit	Valoració (%)	experts	Valoració mitjana (3 experts)	0,3	
Sostenibilitat del projecte						0,2
	Pressupost assumible per l'Ajuntament o cerca de subvencions	Font de finançament		del Ajunt=2; Subv.=1	0,5	
	Previsió de continuïtat	Sí o no		Sí=1; No=0	0,5	

6. Bibliografia

Bohigas, O. *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62, 1985.

Borja, J.; Muxí, Z. (eds.). *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica*. Barcelona: Edicions UPC, ETSAB, 2004.

Daso, M. A.; Detry, A.; Sanz, M. G. *Innovación en el subdesarrollo. Posibles estrategias*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2007.

García, L. "Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 270/58 (2008).

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. "El urbanismo municipal en España". *Revista Papers* 43 (2005).

Nel-lo, O. *La nova política territorial de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2004.

Pareja, M.; Simó, M. "La renovación de la perifèria urbana en Espanya: un planteamiento desde los barrios". Dins Ponce, J. (coord.). *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 2006.

Pareja, M. "Remodelant els barris: reflexions per a una bona pràctica. La Llei de Barris un nou referent per a la regeneració de Catalunya. *Atlas territorial de la província de Barcelona*. Barcelona: La Cambra de Comerç de Barcelona, 2006.

Ysa Figueras, T. (coord.). *Criterios para detectar buenas prácticas locales*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003.



Banc de Bones Pràctiques

