

CIUTAT VELLA: DEGRADACIÓ, CRISI I REGENERACIÓ

RICARD GOMÀ, NATÀLIA ROSETTI

Departament de Ciència Política, Universitat Autònoma de Barcelona

I. Ciutat Vella en l'economia política del desenvolupament urbà de Barcelona (1859-1976)

L'enderrocament de les muralles, el 1854-56, s'ha d'entendre com el punt de partida d'una profunda transformació en la lògica de desenvolupament de la Ciutat Vella de Barcelona. Des de llavors, el canvi urbà al centre històric s'haurà d'entendre en relació a la dinàmica global d'una ciutat en expansió. A partir de la segona meitat del segle XIX, l'eix d'intervenció dels principals agents públics i privats de Barcelona es desplaça al procés d'eixamplament primer, i de perifertització urbana després. Al centre històric, el procés de canvi urbà es reactiva sobre la base d'una lògica pròpia, la qual va consolidant Ciutat Vella, de forma progressiva, com a realitat de característiques marcadament específiques en la divisió econòmica i social de l'espai. Situació aquesta que comporta una forta càrrega d'ambivalència, expressada històricament en la dialèctica centralitat-degradació. Al llarg del període *desarrollista* (1950-1975), el clar predomini del segon component del binomi es projecta sobre els principals elements de la realitat urbana de Ciutat Vella, el comportament dels quals configura una cadena d'interaccions que reforcen i difonen l'estat de multidegradació d'àmplies zones del districte. Els indicadors i la cadena d'interaccions que conformen l'espiral de degradació tan sols expressen la crisi urbana de la Ciutat Vella i la seva dinàmica de conformació

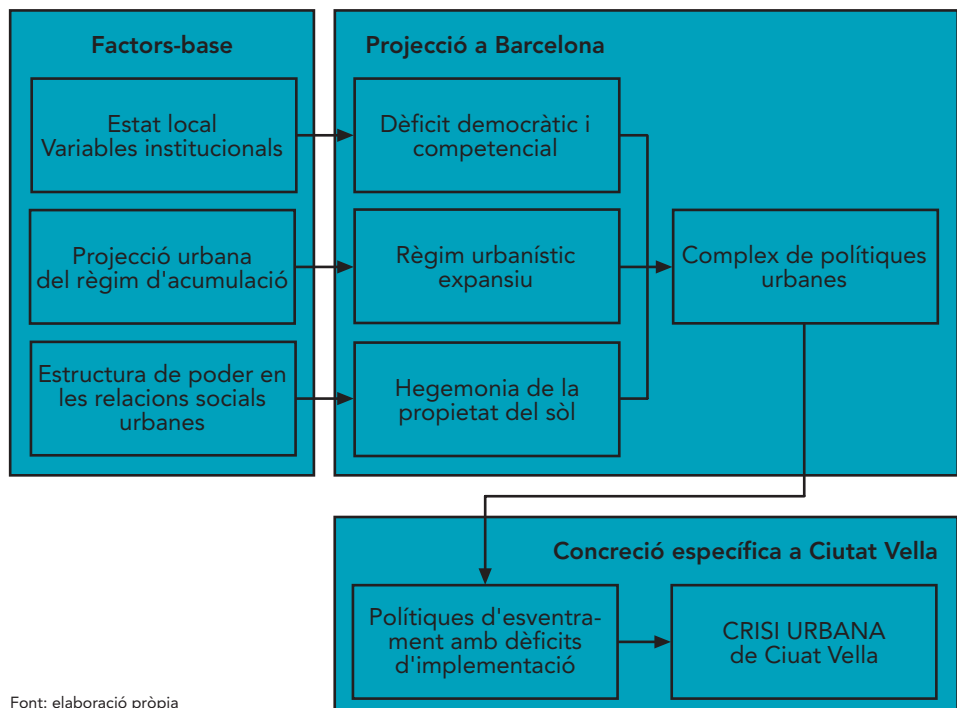
històrica; l'explicació d'aquesta, en canvi, requereix identificar els seus factors causals, amb la seva evolució i les seves pautes d'articulació interna. Es mirarà tot seguit de sostenir la validesa d'aquest plantejament.

Govern local i política urbana a Barcelona: Ciutat Vella entre 1859 i 1939

A. *Entre l'enderrocament de les muralles i les eleccions a regidors de 1901*, predomina en la política local de Barcelona la pràctica del caciquisme municipal, sancionada pel règim de la Restaura-

ció. Es produeix, per tant, una situació de control directe de l'Ajuntament de la ciutat per part de l'oligarquia local. El procés d'expansió urbana cristal·litza en el model d'eixample, el qual arrenca amb unes dèbils estructures de promoció; debilitat connectada a les dificultats inicials d'articulació entre els capitals financer, industrial i immobiliari. En l'àmbit de les relacions urbanes de poder, les successives dificultats d'acumulació que defineixen a Catalunya la segona revolució industrial, alenteixen el procés de constitució de la nova burgesia com a bloc immobiliari dominant. Finalment, la política urbana de l'època se

Quadre 1
Crisi urbana de Ciutat Vella i dinàmica causal complexa



Font: elaboració pròpia



situa en un terreny estrictament regulatiu, conformant, per mitjà dels plans d'Ildefons Cerdà (1859), el marc jurídic per a l'urbanització d'eixample sobre mecanismes de mercat. L'ús molt limitat de les atribucions normatives del municipi en l'àmbit de la gestió reforça els problemes inicials de promoció immobiliària.

Pel que fa a Ciutat Vella, cal destacar l'inici de la dinàmica de ruptura en el cicle disseny-gestió de les polítiques urbanes elaborades. En l'esfera de la formulació, dues propostes de reestructuració urbana fixen els continguts de fons que es reproduiran en períodes històrics successius: la destrucció dels valors socioculturals de la ciutat precapitalista. En primer lloc, la proposta de Cerdà (1859) basada en l'esventrament de Ciutat Vella per mitjà de tres noves vies, amb l'objectiu de generalitzar la trama de l'Eixample, i incorporar així el teixit històric a l'escala general de ciutat. En segon lloc, el Pla Baixeras (1889), que recull el plantejament d'obertures viàries, i l'extén a propostes de substitució a gran escala de teixits residencials degradats. En el terreny de la posada en pràctica, les polítiques dissenyades segueixen dos camins divergents travats per una lògica comuna: l'apropiació privada de rendes diferencials a gran escala com a únic incentiu de gestió. D'una banda, la majoria de les propostes —enfrontades a problemes operatius i de rendibilitat insuficient— ni tan sols arriben a l'inici del procés implementador. D'altra banda, i en el marc d'unes condicions

específiques, s'inicia, amb l'obertura de la Via Laietana, la més gran operació de reestructuració urbana del sector oriental de Ciutat Vella. La Via Laietana donava resposta a un problema de funcionalitat de la nova ciutat industrial, connectant l'Eixample amb el port i l'Estació de França. La producció del nou espai, però, es realitza sobre el doble paràmetre de l'especulació i l'apropiació massiva de plusvàlues, originades per la implantació de grans edificis-pantalla a ambdós costats del nou traçat viari. Les conseqüències per al centre històric són de tres ordres: impacte positiu limitat a l'est del Gòtic, que gaudeix de certa osmosi de les activitats del nou carrer; destrucció de la continuïtat morfològica, i reestructuració social, amb expulsió de residents del Casc Antic cap a zones d'allotjament residual.

B. *Entre 1901 i 1923*, té lloc un procés de democratització progressiva de l'esfera política local. Fins al 1917, Barcelona disposa d'un Consistori format per 50 regidors elegits per meitat cada dos anys; l'alcalde, però, seguia essent nomenat pel rei, a proposta del govern de l'Estat. El 29-XI-1917, una Reial ordre autoritza l'extensió del mecanisme democràtic a l'elecció de l'alcalde. Al llarg d'aquest període, la correlació municipal de forces canvia repetidament: governs de dreta caciquista (1901-04), majoria de regidors republicans d'esquerres (1904-09), triomf del lerroixisme i consistori dominat pel Partit Radical (1909-15) i finalment, hegemonia de la Lliga (1915-

23). L'estructura local de poder en l'esfera de les relacions urbanes es manifesta a través del joc de suports i atacs entorn de l'aportació central del període: el planejament racional, representat a Barcelona pels treballs de Jaussely. El qual, d'altra banda, s'inscriu en les tendències més avançades de regulació pública del procés de plasmació espacial del capitalisme liberal. Les propostes de política urbana passen per tres aspectes fonamentals: el planejament com a instrument de racionalització de les condicions generals de producció; la reestructuració del mercat del sòl, amb la desaparició de l'especulació parasitària, i el rol actiu de l'Ajuntament en la gestió urbana, finançat per la transferència de les rendes generades per l'expansió immobiliària (Torres, 1987). La inviabilitat política de la proposta resultava de l'oposició de la coalició dominant, conformada per la Cambra de la Propietat Urbana i els sectors majoritaris de la Lliga, enfront del suport rebut de part dels regidors republicans¹. La patronal i les organitzacions obreres s'havien mantingut força al marge, sense projectar, per tant, a les relacions urbanes el conflicte social de base classista. A diferència del que passava a Gran Bretanya, on el Partit Laborista i les Trade Unions feien de la política urbana i d'habitatge un dels eixos centrals de la

1. El 1908 la Cambra Oficial de la Propietat Urbana pren una posició radicalment liberal en relació al funcionament del mercat de sòl. Refusa el primer projecte de llei de cases barates, considera la provisió pública d'habitatge com una competència deslleial, i el suport financer a la promoció privada que limités els seus beneficis, com una intromissió intolerable.

seva estratègia de mobilització i gestió política local.

Pel que fa al tractament de la qüestió del centre històric, la definició del problema canvia: Jaussely (1907), Martorell (1915) i Darder (1916) ho fan en clau de racionalització i discurs higienista; els instruments d'actuació es mantenen: obertures viàries amb substitució de teixits i poblacions. Per bé que en aquest cas s'introdueix, per primera vegada, l'articulació d'aquests mecanismes a un concepte de valoració monumental de Ciutat Vella, concepte que no impactarà més enllà de certs canvis de traçat en l'esventrament viari proposat. De nou, la renovació urbana del centre històric no assoleix la fase d'implementació. La prioritat atorgada pels agents privats a l'extracció de rendes absolutes per la via del creixement, les dificultats en l'àmbit de la gestió, i els costos derivats de les estratègies d'oposició dels residents, poden considerar-se com a factors determinants.

C. *El curt parèntesi de normalitat republicana* a l'Ajuntament de Barcelona, entre 1931 i 1934, atorga una clara majoria de regidors a Esquerra Republicana de Catalunya. L'arreglament del govern municipal amb la proclamació de l'Estat Català, l'octubre de 1934, provoca la suspensió de l'Ajuntament democràtic i un període d'anormalitat que s'extén fins el febrer de 1936, quan la victòria del Front d'Esquerres a les eleccions generals, comporta el restabliment del consistori constitucional. La nova correlació de forces cristal·litza, en l'esfera urbana, en

la redacció del Pla Macià per a l'ordenació de Barcelona, basat en les propostes del GATCPAC, i on s'articula l'escala general a la de detall, per mitjà d'un Pla de sanejament i esponjament de Ciutat Vella. La proposta del GATCPAC presenta un canvi radical en l'instrumental de renovació urbana del centre històric: s'elimina l'esventrament viari, es reforça la perspectiva de valoració culturalista, i el sanejament s'articula a la millora de les condicions d'allotjament de la població resident. Això no obstant, es reproduïx la ruptura del cicle operatiu de la *policy*. Al marge d'altres factors, la brevetat de l'experiència municipal republicana bloqueja qualsevol hipòtesi d'implementació del Pla; mentrestant, les condicions residencials i ambientals de Ciutat Vella segueixen agreujant-se.

En síntesi, les propostes d'intervenció pública sobre Ciutat Vella s'insereixen en marcs concrets de política municipal, en l'estructura de poder canviant del règim immobiliari i en formulacions generals de política urbana per Barcelona. Per sobre de canvis en la perspectiva de definició dels problemes del centre històric, es reproduïx l'opció per l'esventrament viari, i una manca substancial de valoració dels seus elements urbans específics. En la pràctica, l'única intervenció potent, l'obertura de la Via Laietana, se salda amb reestructuracions social-funcionals, sense millora de les condicions d'allotjament dels teixits del Casc Antic. La sistemàtica no implementació, inscrita en la debilitat de la demanda d'espai central per a usos d'alta rendi-

ment, en la prioritització de les rendes absolutes connectades al creixement, i en els costos tècnics i socials implicats, alimenta la depressió del mercat immobiliari i les estratègies immobiliars de la propietat urbana. Les condicions residencials s'agreugen. Les bases de la degradació estan assentades al llarg del període *desarrollista*, la política urbana dels Ajuntaments franquistes de Barcelona, al costat d'altres polítiques urbanes del govern central, activen aquestes bases i situen la crisi de Ciutat Vella en la seva màxima expressió.

Govern local i política urbana a Barcelona: Ciutat Vella entre 1940 i 1976

La comprensió de l'evolució urbana recent de Ciutat Vella, i de les polítiques de regeneració elaborades, requereix la seva articulació als determinants polítics i econòmics generats al llarg del període que transcorre entre la fi de la Guerra Civil i el restabliment democràtic de la segona meitat dels setanta. Des de la perspectiva dels models dominants d'urbanització i dels seus mecanismes de regulació política es poden distingir dues grans fases de característiques marcadament diferenciades.

Creixement demogràfic sense expansió urbana: la densificació de Ciutat Vella (1940-1953)

La fase d'autarquia i greus restriccions econòmiques que suposen els anys



quaranta i primers cinquanta, coincideix amb el període de construcció de l'aparell de dominació política del règim franquista. A Barcelona, el nou consistori — d'alcalde i regidors directament designats pel Ministeri de Governació espanyol— comporta l'aparició d'unes èlites polítiques locals lligades al nou règim bé per la via ideològica de la Falange i el Movimiento, bé per la garantia que aquest suposava en la defensa dels privilegis de classe de la burgesia local.² La capacitat d'actuació d'aquest Ajuntament era mínima, i es va limitar, de fet, al manteniment dels serveis essencials, i a la posada en marxa d'una precària xarxa de transports.

En l'esfera urbana, aquesta fase es caracteritza a Barcelona per les relacions contradictòries entre els dos components fonamentals del procés d'urbanització. D'una banda, l'expansió industrial, important encara que no massiva, comporta la reactivació de forts corrents immigratoris cap a la ciutat. D'altra banda, un sector de la construcció, d'estructura atomitzada i tècniques de producció desfasades, es veu totalment incapacitat de satisfer les demandes d'allotjament generades. En definitiva, es produeix la ruptura temporal de la lògica que connecta l'articulació espacial del sistema econòmic, la dinàmica demogràfica i la producció d'habitatges i altres mitjans urbans de consum col·lectiu.

La resultant és ben clara: nivells màxims de densificació i congestió dels teixits consolidats, i molt particularment

Taula 1
Autarquia i *desarrollismo* a Barcelona

| Dates | Cases construïdes | | | | Dates | Evolució població |
|---|-------------------|--------|---------------|--------|------------|-------------------|
| | Sector públic | | Sector privat | | | |
| | Blocs | Pisos | Blocs | Pisos | | |
| Ruptura temporal de la lògica del procés urbanitzador | | | | | | |
| Fins al 1936 | 4 | 2.207 | 0 | 0 | Fins al 36 | +472.565 |
| 1939-1955 | 9 | 3.904 | 0 | 0 | 1939-1956 | +274.614 |
| Restabliment funcional de la lògica del procés urbanitzador | | | | | | |
| 1955-1964 | 13 | 31.171 | 4 | 12.945 | 1960-1970 | +736.718 |
| 1965-1975 | 9 | 41.383 | 16 | 59.755 | 1970-1975 | +273.609 |

Font: López, 1986 i Ferrer, 1982. Adaptat

de Ciutat Vella, atesa l'estructura de rendes i l'extensió de la seva oferta d'allotjament. El 1950, el conjunt del districte — amb una densitat de 55.000 hab/Km²— i els quatre barris que el conformen, assolixen el màxim de població. És el moment de les pràctiques de subarrendament i partició d'habitatges, així com dels assentaments barraquistes a les platges de la Barceloneta i a l'interior d'algunes illes del Raval. El raquitisme financer de l'Ajuntament bloqueja qualsevol plantejament de política de renovació urbana; això no obstant, és de destacar la formulació del Pla de Reforma Interior del Centre Històric, de J. Vilaseca (1943), les propostes del qual, com veurem més endavant, s'incorporen al Pla Comarcal del 1953.

El règim urbanístic *desarrollista* (1953-1976)

La segona meitat de la dècada dels cinquanta marca per a Espanya l'inici

d'un procés de creixement econòmic basat en un model industrial proteccionista. La composició social dels suports del règim i la desarticulació fonamental de les forces democràtiques allunyen l'Estat espanyol del model de benestar clàssic. Els mecanismes vigents de repressió politicoindustrial es troben també a la base de la implantació parcial i diferida de la relació salarial fordista. A Barcelona, els canvis en l'estructura local de poder i en l'àmbit de les relacions urbanes són substancials, i la seva incidència sobre Ciutat Vella, decisiva.

En l'esfera institucional, l'accés a l'alcaldia de Josep Maria de Porcioles, el

2. El caràcter dels primers ajuntaments franquistes de Barcelona, com a instruments de defensa directa d'interessos de classe, ve clarament expressat per l'intercanvi estratègic que es produeix l'any 1945 entre Miquel Mateu i el Baró de Terrades. El primer, gran empresari metal·lúrgic, deixa l'alcaldia que ocupava des de l'ocupació del 1939 per substituir el Baró de Terrades al capdavant del Foment (la patronal catalana). Aquest, director general de l'Espanya Industrial, la primera empresa de Barcelona en nombre de treballadors ocupats, passa directament a ocupar l'alcaldia.

1957, desencadena tres línies bàsiques de canvi. En primer lloc, l'establiment d'un nou marc competencial i financer, cristal·litzat en la Carta Municipal de 1960, a partir de la qual l'Ajuntament surt de l'extrema marginalitat política a la qual havia estat sotmès des de 1939. En segon lloc, la renovació de l'elit política local, amb antics simpatitzants de la Lliga,³ membres de l'Opus, i alguns alts funcionaris del sindicat vertical. Per últim, el desplaçament del poder institucional efectiu a 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.

Però més enllà de canvis institucionals, el període 1953-1976 marca sobretot per a Barcelona la plena inserció de la ciutat en el model urbà fordista, amb la reconexió funcional entre els components bàsics de la urbanització *desarrollista*: l'expansió industrial, la demogràfica i la immobiliària. Per reconexió funcional s'ha d'entendre l'extensió de la lògica fordista de producció i consum a l'àmbit de les relacions immobiliàries, extensió que cristal·litza en l'adopció de formulacions funcional-zonificadores de planejament, i en la concentració i dinamització del sector immobiliari.⁴ El comportament dels principals components del model urbà fordista a Barcelona i la seva àrea metropolitana respon a les següents pautes fonamentals: la màxima expansió demogràfica té lloc en la dècada dels seixanta, amb taxes d'immigració elevadís-

Taula 2
Barcelona, la dinàmica del règim *desarrollista*

El component de població: expansió demogràfica metropolitzadora

| | Creixement total | | Creixement migratori | |
|---------|------------------|-------------|----------------------|--------|
| | Barcelona | AMB (total) | AMB (total) | % |
| 1956-60 | 174.912 | 304.576 | 237.569 | 78,58% |
| 1961-65 | 129.257 | 322.716 | 290.322 | 89,90% |
| 1966-70 | 86.172 | 384.133 | 219.496 | 57,14% |
| 1971-75 | 9.157 | 266.192 | 67.845 | 25,49% |

El component productiu: estructura econòmica manufacturera

| | 1964 | % | 1970 | % | Dif. |
|-------------|---------|-----|---------|-----|------|
| Manufactura | 380.458 | 58% | 491.772 | 52% | -6% |
| Construcció | 91.434 | 14% | 128.339 | 15% | +1% |
| Serveis | 179.385 | 28% | 332.964 | 33% | +5% |

El component immobiliari: construcció massiva d'habitatges

| | Habitatges existents | Habitatges construïts |
|---------|----------------------|---------------------------|
| 1955 | 318.877 | |
| 1956-60 | | 72.109 |
| 1961-65 | | 119.109 |
| 1966-70 | | 287.705 |
| 1971-75 | | 130.103 |
| 1975 | 1.028.634 | |
| 1955-75 | | 709.757 (69,1% del total) |

Font: elaboració pròpia

simes però decreixents a partir de 1965, i amb un model territorial nítidament metropolitzador, és a dir, de caràcter extensiu-perifèric. En l'esfera productiva, Barcelona respon al model industrial. L'estructura de l'ocupació assalariada mostra el predomini del sector manufacturer en les bases econòmiques de la ciutat (55,3%). Finalment, l'expansió immobiliària queda reflectida en el creixement del parc d'habitatges, i en la importància correlativa del sector de la

construcció en l'estructura econòmica urbana: el 69% de les unitats d'allotja-

3. A l'Ajuntament franquista de Barcelona va haver-hi una presència continuada d'antics membres de la Lliga. Tomàs Carreras, ponent de cultura el 1940, havia estat diputat lli-guer el 1932. Ignasi Ventosa, Narcís de Carreras, Santiago de Cruïlles i Fèlix Escalas són representants destacats d'aquest sector.

4. Malgrat la intensa dinamització del sector immobiliari en relació a l'etapa 1940-1953, les seves bases d'acumulació, al llarg del període fordista, segueixen connectades molt més a la disminució de costos possibilitada per l'oferta excedent d'una mà d'obra eventual i barata que a la modernització i racionalització empresarial del sector.

ment existents a Barcelona el 1975 s'havien produït en la fase 56-75.

Malgrat la plena inserció de la ciutat en les relacions urbanes fordistes, la inexistència d'instruments de representació democràtica i la impossibilitat d'articulació política del moviment veïnal —com a pautes de reproducció en l'esfera municipal de la naturalesa global del règim polític— impideixen la cristallització a Barcelona de l'Estat local de benestar, el qual instrumenta la regulació política de la ciutat fordista a la major part de l'Europa democràtica. A Barcelona, el model polític municipal que es desenvolupa sota condicions *desarrollistas* es caracteritza per dos aspectes estructurals. En primer lloc, l'Ajuntament s'inserix en un disseny estatal fortament centralista i en un esquema nacional de relacions públic-privat favorable a les forces mercantils. Aquesta doble pauta d'inserció situa el govern local en el

creuament del baix sostre polític-normatiu amb la limitada capacitat de gestió de recursos.⁵ En conseqüència, el mode de regulació política de la Barcelona fordista s'enquadraria en el model d'estat local bàsic (o model de govern local residual). En segon lloc, l'estructura de l'agenda local d'intervenció reflecteix, d'una banda, la pràctica exclusió de les funcions municipals de benestar. Resulta en aquest sentit paradigmàtica l'absorció per part de l'Estat central, a principis dels seixanta, de la xarxa d'escoles públiques municipals, les quals, només a Barcelona, havien resistit l'inicial impuls centralitzador del règim.⁶ I d'altra banda, reflecteix la centralitat de l'arena urbana, no com a expressió d'una relació de forces favorable al control polític del canvi urbà, sinó com a projecció de la posició predominant dels interessos immobiliaris en l'estructura de poder local.

En aquest context, l'anàlisi de la política urbana del període *desarrollista* ha de partir de l'escissió o trencament que es produeix entre el procés macrodecisonal unitari, que es desenvolupa en l'esfera del planejament general, i la pluralitat de processos microdecisonals, corresponents a cada arena sectorial de política urbana. Des d'un angle complementari, basat en les categories clàssiques del *policy analysis*, l'escissió podria redefinir-se en termes de ruptura en el cicle operatiu de la política. La formulació, en sentit estricte, es limitaria a les pràctiques de *planning*. La implementació, en conseqüència, s'extendria no només a aspectes operatius, sinó també —i molt principalment— al disseny de polítiques sectorials, el camp decisonal de les quals fos constrenyit per la teòrica capacitat normativitzadora de les propostes del planejament.

Sobre aquestes bases conceptuals, es pot caracteritzar la dinàmica real de l'escissió o ruptura de política pública en els termes següents. El procés de formulació —*planning*— va tenir lloc en un

Quadre 2
Les polítiques urbanes sectorials a Barcelona (1953-1976). Un model d'anàlisi

| Coordenades normatives | Polítiques urbanes sectorials | | |
|--|--|--|---|
| | Política de sòl | Política d'habitatge | Política d'equipaments |
| Especulació, apropiació privada de plusvàlues i rendes urbanes | Requalificacions múltiples Plans Parcials | Increment d'usos connectats al benefici immobiliari | Reducció d'usos d'apropriació col·lectiva |
| Densificació habitacional de caràcter extensiu i perifèric | | Predomini de la promoció privada massiva estandarditzada | Manca de promoció pública d'equipaments i serveis |
| Suburbialització i jerarquia espacial metropolitana | | Provisió pública com a instrument de real·lotjament de poblacions marginades | Exportació perifèrica d'equipaments conflictius |

Font: elaboració pròpia

5. L'any 1970, la participació de la despesa local en el PIB i en la despesa pública total està per sota dels nivells de 1930. En el trienni 1968-70, el 92,6% dels ingressos fiscals es destinen a despeses públiques de decisió central. L'any 1970, el pressupost de l'Ajuntament de Barcelona preveu una despesa per habitant de 3.105 ptes. (avui, 1998, s'acosta a les 20.000 ptes.).

6. Per Llei de 17/7/1945, l'estat franquista priva els poders locals -ajuntaments i diputacions- de crear i sostenir escoles pròpies. L'oposició del consistori barceloní a aquesta norma permet la negociació d'una fórmula que deixa en suspens la seva aplicació a Barcelona. Amb l'arribada de Porcioles a l'Ajuntament i la necessitat de reestructuració pressupostària local per afrontar les despeses del règim urbà *desarrollista*, l'equip de govern municipal accepta l'aixecament de la suspensió i l'absorció consegüent de les escoles municipals.

escenari de gran incidència tècnica,⁷ poc fragmentat i amb predomini de criteris racionals de decisió. Els outputs macro-decisionals van generar un planejament de concepció metropolitana —Pla comarcal de 1953, Pla director de l'AMB de 1969 i PGM de 1976—, basat en el reforçament del rol direccional del municipi central, de caràcter zonificador i funcionalista, amb voluntat regulativa i racionalitzadora del creixement, i on es reflecteix l'aportació d'un sector de tècnics amb concepcions progressistes, independent dels grans interessos immobiliaris. Les pràctiques de caràcter micro-decisional o implementador —polítiques sectorials— es van desenvolupar, en canvi, en escenaris múltiples i segmentats, amb un entramat d'actors dens i fragmentat, i amb imposició sistemàtica de les preferències dels agents immobiliaris privats. Aquest últim fet resultava, fonamentalment, de tres condicions: la pràctica desaparició de l'*input* tècnic autònom, la capacitat de pressió, quan no el control directe de les instàncies micro-decisionals per part dels promotors-constructors, i la debilitat sistemàtica de la gestió pública local en l'esfera urbana.⁸

La pràctica urbanística multisectorial, en contradicció sistemàtica amb les propostes del planejament, cristal·litzà en un joc de tres polítiques concretes de base municipal. Una política de sòl, instrumentada per la via dels plans parcials, de contingut requalificador i habilitadora de l'obtenció a gran escala de rendes absolutes. Amb un patró de canvi d'usos clarament afavoridor de la producció d'espai industrial i d'allotjament, en clar perjudici d'usos desconnectats del benefici immobiliari.

Una política d'habitatge, dissenyada sota la pressió de l'expansió demogràfica, i amb clar predomini de la promoció privada de caràcter massiu i estandaritzat. La promoció pública d'habitatges va operar, fonamentalment, com a instrument de real·lotjament perifèric de poblacions marginals. Per últim, una política d'equipaments subjecta a pràctiques generals de reducció d'ús. Aquests van perdre, al llarg dels anys 60, el 46% de l'espai destinat en el Pla comarcal de 1953. L'exportació perifèrica d'equipaments conflictius va operar com a suport al patró de suburbialització i jerarquia espacial metropolitana, perfilat per la

política d'habitatge. Finalment, la manca de producció pública de dotacions i serveis a escala de barri va generar, a la fi del *desarrotllisme* autoritari barceloní, una situació d'acumulació massiva de dèficits en l'esfera dels consums col·lectius urbans.

Ciutat Vella sota la lògica del procés de degradació⁹

Al llarg del període 1953-1976, les concepcions de regulació pública del canvi urbà de Ciutat Vella s'insereixen en la lògica global de les polítiques urbanes del desenrotllisme autoritari. D'altra banda, els instruments d'actuació i les pràctiques concretes de gestió que deriven d'aquestes concepcions es troben a l'arrel d'un procés de degradació, que afecta les esferes econòmica i social del centre històric, i que situa aquest en un estat d'intensa crisi urba-

7. El cas de l'elaboració de polítiques en la Barcelona del *desarrotllisme* podria conceptualitzar-se com una variant atípica del *managerialisme* urbà de l'escola neoweberiana, en la qual la posició avantatjosa dels tècnics en relació als polítics elegits tindria lloc en la formulació i no en l'esfera operativa.

8. Malgrat l'existència del planejament d'abast metropolità des de 1953, no va existir cap òrgan de gestió de l'AMB fins al 1974, amb la creació de la Corporació Metropolitana de Barcelona. La Comissió Provincial d'Urbanisme, creada el 1955, va operar, sota la majoria del municipi de Barcelona en els seus òrgans decisoris, com a instrument de la capital en la seva política d'exportació de situacions socials i equipaments conflictius.

9. A partir d'aquí, l'article se centra intensivament sobre Ciutat Vella. Tanmateix, atès el seu pretès caràcter informatiu, es presenta amb molt poques cites i referències. Per a un aprofundit aparell bibliogràfic sobre Ciutat Vella, podeu consultar Gomà: (1997) "Degradació, crisi urbana i política de regeneració a Ciutat Vella", a Roca, J. (coord.): *El municipi de Barcelona i els combats pel govern de la ciutat*. IMH, Proa.

Taula 3
Distribució d'usos: Pla comarcal i plans parcials (1960-70)

| Zones | Pla comarcal de 1953 | | Plans parcials 1960-1970 | | Diferències |
|-----------------|----------------------|-------|--------------------------|-------|-------------|
| Residencial | 4.475 ha | 44,1% | 5.042 ha | 47,5% | +12% |
| Industrial | 1.248 ha | 11,7% | 2.407 ha | 22,7% | +53% |
| Espais oberts | 2.764 ha | 26,0% | 1.569 ha | 14,8% | -43% |
| Infraestructura | 765 ha | 7,2% | 942 ha | 8,8% | +23% |
| Equipaments | 1.144 ha | 10,7% | 617 ha | 5,8% | -46% |

Font: Ferrer, Nel·lo, 1991. p.18



Quadre 3
Centres històrics i polítiques urbanes (1945-1973)

| | | Bases normatives o objectius | |
|----------------------------|-------------------------------|---|--|
| | | Plena reestructuració social i funcional | Dinamització funcional i millora residencial |
| Instrumental d'intervenció | Plena remodelació física | Polítiques d'esventrament amb resultats d'elitització social i terciarització | Polítiques d'esventrament en benefici del col·lectiu resident |
| | Reconstrucció i rehabilitació | Polítiques de desconexió urbana de centres històrics monumentals | Polítiques de millora amb reproducció de l'espai urbà històric |

Font: elaboració pròpia

na. Es consideraran, en primer lloc, les concepcions de política urbana contingudes en les propostes de planejament. Aquestes concepcions se situaran, tot seguit, en un context comparat. Per tal d'examinar, finalment, les pràctiques d'implementació desencadenants de la crisi urbana.

A. Les concepcions de política urbana a Ciutat Vella sota el règim desarrollista-autoritari.

El Pla d'ordenació de Barcelona — o Pla comarcal — de 1953 recupera els plantejaments de la proposta racional-higienista d'Antoni Darder (1916), i del Pla de reforma interior de Vilaseca (1943). Tanmateix, és en la política de plans parcials, formalitzada en els documents de 1956 i 1959, on es poden constatar, en tota la seva extensió, les concepcions urbanes imperants. En general, pren força l'opció d'esventrament viari i de substitució de teixits i col·lectius residents. Al Raval, es preveu l'ober-

tura de l'avinguda de les Drassanes com a operació de reestructuració del sector, completament deslligada de les contradiccions urbanes de la zona. Al Casc Antic la proposta és doble. D'una banda, es planteja *abordar sin temor* la creació de la Gran Via C (o avinguda F. Cambó), com a prolongació de l'avinguda de la Catedral fins a Arc de Triomf. D'altra banda, es dissenya l'obertura del carrer Méndez Núñez (prolongació del de Girona) fins al Born. En ambdós casos, el Pla parcial constata l'existència de: "grandes sectores que, física y moralmente, resulta conveniente sanear, lo cual inclina a una acción de reforma violenta con extenso programa de demoliciones".

En síntesi, s'aposta per mecanismes l'alliberament massiu de sòl i de reestructuració física, no com a forma de crear nous espais urbans i socialitzar-ne l'ús, augmentant la qualitat de vida del col·lectiu resident, sinó com a mecanisme d'adaptació de l'oferta de sòl, per tal

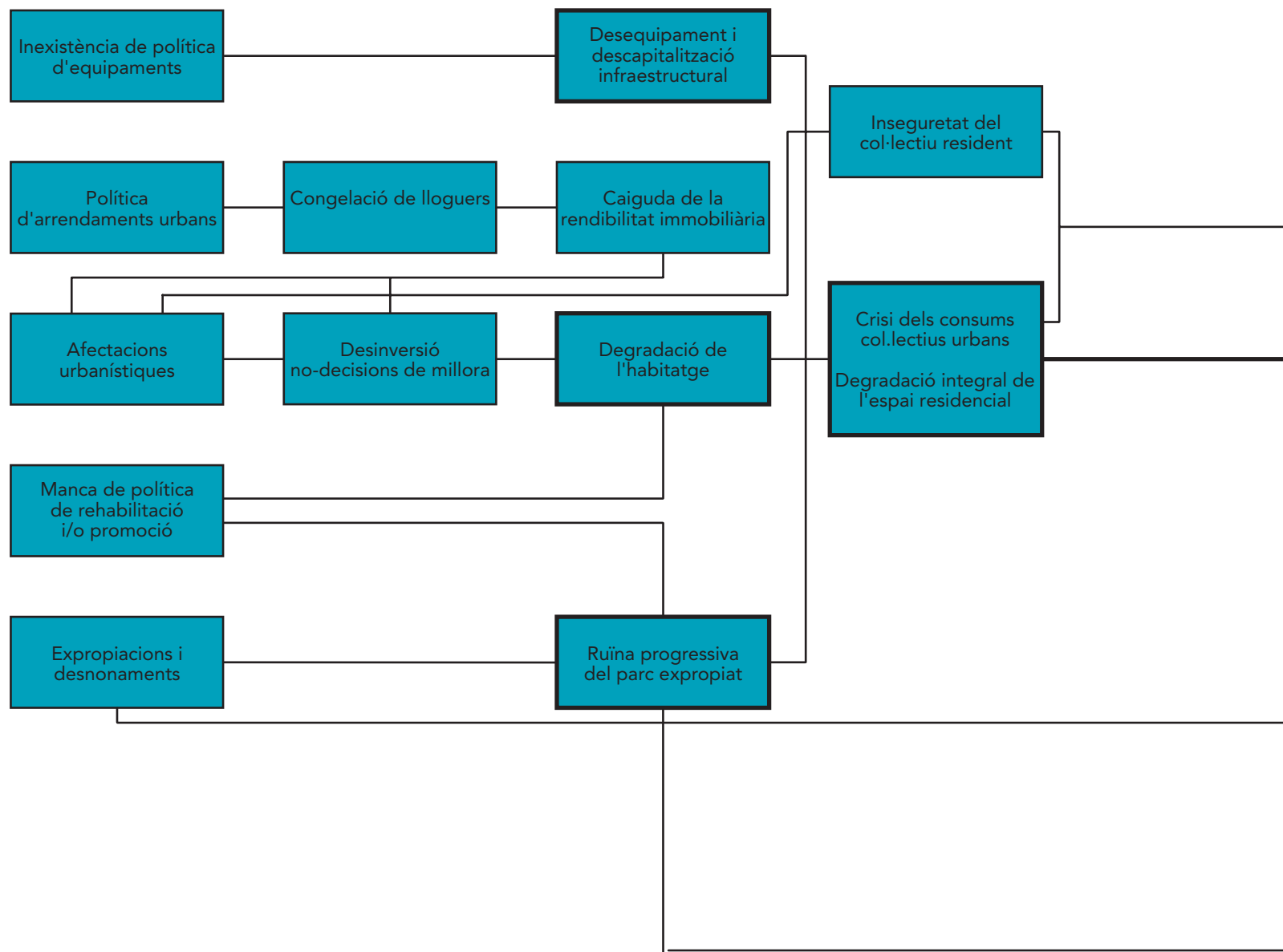
de ser reintroduït en l'aparell de promoció immobiliària, generant usos d'alta rendibilitat, incompatibles amb les estructures urbanístiques i socials preexistents.

B. Les concepcions desarrollistas de política urbana als centres històrics en perspectiva comparada.

Cal interpretar aquestes propostes, no només en connexió amb la lògica *desarrollista*-especulativa, inscrita en la política urbana del govern municipal de Barcelona, sinó també inserides en els corrents dominants, a escala internacional, d'estratègies d'intervenció sobre els centres històrics.

El quadre 3 proposa una tipologia d'aquestes estratègies segons dos criteris de classificació. D'una banda, l'objectiu o finalitat, on cristal·litzen les bases normatives de la política: distingint entre el propòsit de reestructuració social i funcional del centre històric i l'objectiu alternatiu de dinamització productiva-comercial, i de manteniment-millora de les condicions d'habitabilitat. D'altra banda, l'instrumental de la intervenció: distingint entre la reconstrucció mimètica d'espais i unitats immobiliàries, i l'opció alternativa per la plena remodelació física d'aquestes. Al llarg de la fase industrial-*desarrollista*, les estratègies dominants, als països capitalistes avançats, han articulats, majoritàriament, mètodes d'intervenció física potents, amb finalitats i impactes de refuncionalització i canvi accelerat d'estructures socials.

Quadre 4
La crisi urbana de Ciutat Vella sota el règim urbanístic *desarrollista*



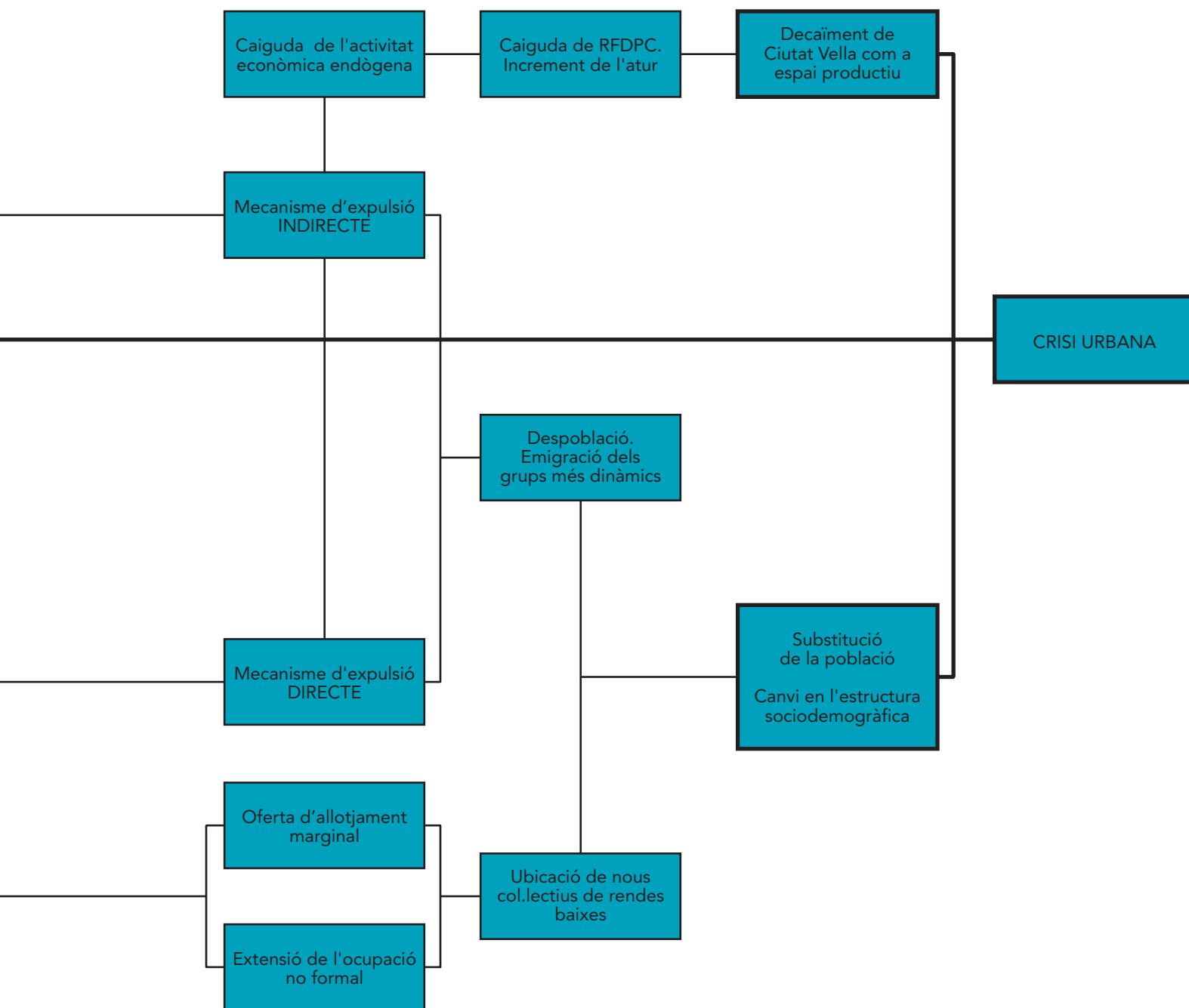
Font: elaboració pròpia

Cal destacar, en primer lloc, les experiències europees postbèl·liques de transformacions urbanocentrals sobre processos de mercat, sense capacitat de control públic del canvi. I, en segon lloc, les polítiques d'*urban renewal*, implementades a gran escala, durant els anys seixanta, a les princi-

pals ciutats nordamericanes (Xicago, Pittsburgh, Philadelphia i Los Angeles, entre d'altres). Els governs locals, d'altra banda, han tingut un rol poc determinant, al si de les xarxes d'agents urbans estructurades al voltant d'aquestes polítiques. El model clàssic de benestar municipal es va construir

sobre estratègies compensatòries de política social, les quals van tenir una incidència correctiva mínima, sobre el grau de desigualtat existent en les relacions urbanes de poder.

Les formulacions de política urbana a Ciutat Vella s'insereixen, doncs, en un doble context de tendències dominants:



recanvi a gran escala de població i funcions, com a concepció derivada de la lògica especulativa interna i com a incidència del context extern. Això no obstant, una divergència fonamental explica la variació en el resultat: a Ciutat Vella la implementació torna a ser escassa, la qual cosa permet considerar l'efec-

te combinat de les determinacions del planejament, amb la ruptura parcial del cicle operatiu de la política pública (*implementation failure*), com a clau explicativa de la multidegradació o crisi urbana del districte. En el punt següent, s'aporta l'esquema argumental que sustenta aquest plantejament.

C. La implementació fallida: els desencadenants de la crisi urbana de Ciutat Vella.

Com obseràvem abans, en el procés d'urbanització de la Barcelona dels seixanta, la capacitat normativitzadora de les macrodecisions de política urbana, preses amb certa independència dels

grups d'interès, es veia sistemàticament desbordada, en el procés d'implementació, pel predomini dels grups immobiliaris privats en l'estructura de poder local. A Ciutat Vella, entre 1953 i 1976, la dinàmica de la pràctica política urbana segueix mostrant una clara especificitat. S'adoptarà, a continuació, una línia argumental (quadre 4) que comença amb la identificació dels cinc components clau d'aquesta pràctica, a partir dels quals s'encadenen un seguit d'estratègies i condicions, determinants de la realitat de crisi urbana.

En primer lloc, les afectacions derivades del planejament aprovat comporten, d'una banda, la caiguda dels valors de canvi d'un gran nombre de propietats urbanes i, d'altra banda, una situació de clara inseguretats en les perspectives de permanència del col·lectiu resident (caiguda dels valors d'ús). La primera de les conseqüències afecta uns edificis, la rendibilitat immobiliària dels quals era ja molt baixa segons una normativa d'arrendaments que estableix la pràctica congelació dels lloguers anteriors a 1964, els quals representen, a Ciutat Vella, més d'un 80% del nombre total de contractes vigents. Aquests dos factors, afectacions i arrendaments, impulsen els propietaris de Ciutat Vella cap a estratègies de desinversió i de no realització d'obres de manteniment o millora. La desinversió de la propietat urbana en els immobles de localització central sotmesos a pressions especulatives esdevé, de fet, un mecanisme clau afavoridor de les condicions que permetin un procés de renovació urbana

tendent a la transformació de l'ús de sòl. La inexistència d'una política pública de promoció i rehabilitació, i la incapacitat operativa dels instruments normatius disponibles s'agreguen com a tercer factor causal del procés de degradació, sovint irreversible, d'un parc edificat molt envellit i desequipat. La política municipal d'expropiacions genera no només l'expulsió directa dels col·lectius afectats, sinó també, i a conseqüència de la no realització de les inversions públiques necessàries, la ruïna accelerada dels habitatges expropiats. Per últim, l'extensió a Ciutat Vella de la política municipal de no inversió en infraestructures i en equipaments de barri, provoca la progressiva descapitalització dels existents i la no superació dels dèficits acumulats. La combinació de desequipament, ruïna

immobiliària i caiguda de les condicions d'habitabilitat configura una situació de crisi en els consums urbans bàsics de Ciutat Vella.

Aquesta situació, articulada ara a la inseguretats de permanència derivada de les afectacions, pot ser considerada com a factor causal de les expulsions indirectes, les quals, juntament amb les expulsions directes resultants de les expropiacions, configuren el procés de despoblació de Ciutat Vella, procés que afecta, amb molta més incidència, els sectors més joves, dinàmics i de rendes mitjanes i altes. Si l'any 1950 Ciutat Vella assolí el seu màxim de població (243.566 hab.), entre 1950 i 1970 s'inicia una davallada progressiva que retorna el conjunt de barris als nivells de població de 1915. La despoblació no és, però, l'únic procés de

Quadre 5
Aspectes estructurals de la realitat urbana de Ciutat Vella a la fi del
desarrollismo

| Ciutat Vella en la divisió econòmica i social de l'espai urbà | | | | | |
|---|--------------------------------|--|--|--|--------------------------------------|
| La divisió econòmica de l'espai urbà | | | La divisió social de l'espai urbà | | |
| Ciutat Vella en l'articulació territorial del model econòmic | | Ciutat Vella en l'articulació territorial de les classes i grups socials | | Ciutat Vella en l'articulació territorial dels mitjans urbans de consum col·lectiu | |
| Dimensió | Aspectes dominants | Dimensió | Aspectes dominants | Dimensió | Aspectes dominants |
| Estructures | Comerç i serveis tradicionals | Dimensió socio-demogràfica | Envelliment, despoblació i substitució | Habitatges | Infrahabitges, amb rendes congelades |
| Formes | Prefordistes | Dimensió sociolaboral | Atur, segmentació, rendes baixes | Equipaments | Desequipament |
| Localització | Dualitat (model d'intersecció) | | | Infraestructures | Dèficits i descapitalització |

Font: elaboració pròpia



canvi que afecta la composició social i demogràfica de Ciutat Vella. La degradació de l'habitatge i les expropiacions expandeixen substancialment l'oferta d'allotjament marginal i les condicions d'ocupació no formalitzada; ambdós fets operen com a factors potents d'atracció cap a Ciutat Vella de noves tendències immigratòries, conformades per col·lectius de recursos molt baixos i amb greus dificultats d'inserció en el mercat de treball. El nombre de nouvinguts a Ciutat Vella al llarg dels anys seixanta i setanta —fase en la qual el cens del districte disminueix un 51,26%— representa prop d'un 20% del nombre total d'habitants, xifra que dona la mesura de la intensitat del recanvi demogràfic, procés que la resultant global de despoblació pot induir a no valorar. Així doncs, despoblació i repoblació són processos simultanis situats a la base d'una dinàmica de substitució demogràfica a gran escala, que comporta també, atesa la disparitat dels col·lectius respectivament afectats, un canvi substancial de l'estructura social i generacional del centre històric. Entre 1920 i 1950, amb la marxa de les classes benestants i l'arribada de grans contingents de treballadors, l'estructura social de Ciutat Vella s'obreritza. Al llarg dels setanta, el procés de desobrerització del centre històric de Barcelona no respon a la pauta dominant d'ampliació de les classes mitjanes, sinó a l'expansió d'infraclases marginals.¹⁰

Cal considerar, finalment, l'impacte del procés en l'esfera econòmicolaboral. D'una banda, les expulsions directes i

indirectes del col·lectiu resident comporten la disminució correlativa de l'activitat econòmica endògena. D'altra banda, la substitució de població és a la base d'un estancament i caiguda en els índexs de renda familiar disponible per càpita, així com d'una evolució negativa del mercat de treball en clau d'atur i segmentació. La circularitat del procés es verifica amb l'impuls que la desocupació i la pèrdua de poder adquisitiu suposen per al decaïment de l'activitat econòmica de districte.

Ciutat Vella a finals del setanta. Les principals dimensions de la crisi urbana

L'objectiu d'aquest apartat és considerar els aspectes estructurals de la realitat del districte en un moment determinat: la segona meitat dels setanta, quan el *desarrollismo* s'esgota i el model municipal autoritari dona pas al procés de democratització local. La conjunció d'ambdós factors genera també el punt de partida per a la nova política de regeneració urbana dels últims 20 anys. El model d'anàlisi adoptat proposa la inserció d'un ampli ventall de variables i indicadors de la realitat de Ciutat Vella en un esquema de raonament que deriva dels conceptes de divisió econòmica i social de l'espai urbà (Brugué, Gomà, 1998). Aquesta estructuració d'elements fa possible una lectura coherent de la realitat de Ciutat Vella en clau de crisi urbana, vinculada a la lògica històrica que l'ha generada i com a base fàctica

sobre la qual s'elaboraran les noves polítiques urbanes.

La dimensió economicoproductiva: densitat, fragmentació, decaïment i dualitat

L'aparell productiu urbà s'articula en el territori de forma històricament canviant. A Barcelona, el rol de Ciutat Vella com a espai on tenen lloc activitats i funcions econòmiques ha sofert alteracions radicals. Sota l'interès analític de conceptualitzar les dimensions de la crisi urbana, la realitat econòmicoterritorial del districte es presenta sota els paràmetres següents.

En el punt d'inflexió històric que representa la fi del model industrial *desarrollista*, Ciutat Vella, amb una densitat lleugerament superior als 2.000 establiments per Km², se situa, per darrera de l'Eixample, com a segona concentració més important d'unitats d'activitat econòmica d'entre el conjunt dels dis-

10. El procés de substitució demogràfica amb canvi socioestructural de Ciutat Vella, en la mesura que enfonsa les seves arrels en l'esfera dels consums col·lectius urbans, i molt particularment en la qüestió de l'habitatge, podria ser explicat per mitjà de l'articulació dels models de filtració i esclat. Segons el *model de filtració*, la possibilitat dels grups de rendes més elevades d'accedir a un millor habitatge genera la desocupació de vivendes que són ocupades per estrats socials inferiors, amb la qual cosa també s'accedeix a millors condicions d'allotjament. El *model d'esclat* sosté que des de la part inferior del mercat de la vivenda s'exerceix una pressió física i social que es transmet cap amunt a través de l'escala socioeconòmica, fins al punt que els segments de rendes més elevades adopten estratègies de relocalització massiva. En el cas de Ciutat Vella, el procés de substitució de població fins al 1950 s'acostaria al model de filtració. El procés recent, en canvi, respon molt més a la lògica de l'esclat.

trictes de Barcelona. La reduïda superfície mitjana d'aquests establiments situa, en canvi, Ciutat Vella —amb un 8% d'aportació— per sota de la participació mitjana dels districtes a la superfície radicada total de Barcelona. En segon lloc, l'estructura econòmica de Ciutat Vella presenta un caràcter predominantment comercial. El conjunt del comerç al detall i a l'engròs acumula el 53% dels establiments econòmics del districte, aportant el 37,4% del total de l'àrea radicada. El sector industrial —conformat per petits tallers i artesans— manté formes productives tradicionals, una estructura molt fragmentada i una persistent dinàmica contractiva. Per últim, el quart sector econòmic de Ciutat Vella, la banca i les empreses de serveis, si bé presenten un comportament expansiu, mantenen una pauta d'espacialització concentrada que exclou la major part del districte.

Si la densitat d'activitats, la fragmentació d'aquestes, el predomini del comerç tradicional, el decaïment industrial, i la terciarització parcial-concentrada conformen els aspectes dominants

d'una lectura unitària de Ciutat Vella en la divisió econòmica de l'espai, en cap cas no es pot obviar la projecció desigual d'aquesta realitat a l'interior del districte. Ciutat Vella es conforma com a espai econòmic desigual, articulat al voltant de les següents pautes de jerarquització economicoterritorial interna: 1) Front nord i Via Laietana, com a espais de terciarització avançada, amb comerços modernitzats, i concentració de serveis financers i professionals. 2) La Rambla, i els eixos interiors del Raval, del Gòtic i del Casc Antic, com a espais d'ús hotelier, amb estructures comercials tradicionals, denses i fragmentades en procés desigual de modernització. 3) El ponent del Raval i la Barceloneta, com a zones de baixa densitat i decaïment econòmic, parcialment trencat per la concentració de restaurants en el primer cas, i pels vestigis productius de la primera revolució industrial, en el cas del Raval. 4) Els teixits centrals i els sectors sud del Raval, del Gòtic i del Casc Antic, com a espais sotmesos als resultats de la dinàmica de buidat i desertització econòmica.

La dimensió sociodemogràfica: despoblació, envelliment i densitats desiguals

Com a producte dels processos històrics de despoblació selectiva i substitució demogràfica, Ciutat Vella presenta, el 1981, una població censada de 116.874 habitants, amb una densitat mitjana de 271,8 habitants per hectàrea, i una estructura d'edats molt envellida, amb un 24% de població per sobre dels 65 anys. Malgrat la davallada demogràfica, i atès que Ciutat Vella és —juntament amb Gràcia— el districte de menor superfície de Barcelona (4,3 km²), les densitats de població del centre històric seguien molt per damunt de la mitjana de la ciutat (171,5 hab/ha), superades tan sols pels districtes de l'Eixample i Gràcia (FAVB, 1991). Quant a l'índex d'envelliment, Ciutat Vella, amb un 187,07%, se situava no només per damunt de la mitjana de Barcelona, 82,63%, sinó com el districte que presentava la realitat més nítida d'inversió de la piràmide d'edats, amb 10 punts percentuals de diferència positiva en l'interval de més de 65 anys, i amb tan sols un 12,5% de població entre 0 i 14 anys, per un 18% de mitjana global de Barcelona.

La dimensió sociolaboral: rendes baixes, segmentació i atur diferencial

Els indicadors que reflecteixen la dimensió sociolaboral del districte —és a dir, la ubicació de les persones i els grups en els processos de producció— agre-

Quadre 6
Ciutat Vella: estructura de classes, articulació i interessos

| | Nivell de presència | Posició en les relacions urbanes | Nivell i caràcter de l'articulació | Interessos estratègics |
|------------------|---------------------|----------------------------------|------------------------------------|---|
| Classes populars | Majoritari | Subordinada | Mitjà Concentrada-intensiva | Ciutat Vella com a espai residencial integral |
| Classes mitjanes | Minoritari | No-dependent | Dèbil Difosa-extensiva | Ciutat Vella com a espai socioeconòmic diversificat |
| Classes altes | Residual | Dominant | Dèbil Puntual | Ciutat Vella com a espai terciari-gentrificat |

Font: elaboració pròpia

guen una nova perspectiva a la hipòtesi inicial de crisi urbana de Ciutat Vella.

Ciutat Vella presenta una distribució de categories socioeconòmiques amb un clar predomini (60,9%) de les capes obreres, unes classes mitjanes (autònoms i tècnics mitjans) que se situen al voltant d'un terç de la població (31,4%), i, finalment, una presència molt reduïda (7,6%) de categories professionals altes (empresaris amb assalariats, directores-gerents, tècnics alts i professionals liberals). Aquesta composició social situa Ciutat Vella en la jerarquia més baixa de l'expressió territorial de l'estructura de classes de Barcelona i, d'altra banda, per sota de la mitjana del conjunt metropolità.

Si desplaçem l'anàlisi a l'àmbit de la renda s'observa, en primera instància, que Ciutat Vella presenta l'índex més baix de capacitat econòmica familiar entre els districtes de Barcelona (62,70 sobre una base 100 per al conjunt de la ciutat). En segon lloc, la tipologia resultant de la distribució interna de les famílies del districte segons la seva renda mitjana per càpita posa de relleu que un 26,5% d'aquestes viuen per sota del límit de la pobresa, és a dir, per sota de la meitat de la renda mitjana per càpita de l'Àrea Metropolitana.

L'atur presenta també un impacte diferencial negatiu sobre Ciutat Vella. En els moments de màxima recessió, Ciutat Vella es configura com el nucli d'atur més intens de Barcelona (30,28%), molt per sobre de la mitjana de la ciutat (21,4%). L'assignació sectorial i sociopro-

fessional de la població del districte la converteix en especialment vulnerable a la desocupació. Tot i així, cap d'aquestes dues variables no explica totalment la taxa d'atur de Ciutat Vella, les causes últimes de la qual se situarien al marge de l'esfera productiva, i haurien d'explorar-se, per tant, en relació tant a variables socioculturals com a l'impacte diferencial negatiu que resulta del creuament de la marginació socioeconòmica amb la degradació de l'espai residencial.

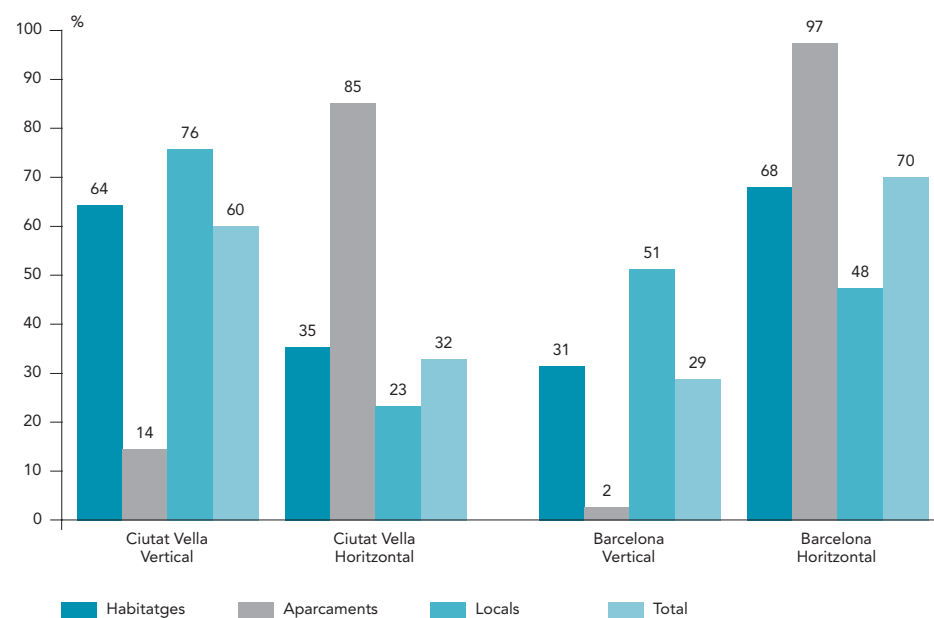
Finalment, es defineix clarament a Ciutat Vella una pauta de segmentació social respecte a l'accés i l'estabilitat laboral. Un 57% de la població activa —col·lectiu estable— té un treball fix. Entorn del 25% —col·lectiu precari— es

troba alternativament en períodes d'atur i d'ocupació eventual, i/o submergida. Per últim, al voltant del 18% —col·lectiu marginat— presenta una situació d'atur de llarga durada, i per tant d'exclusió fàctica del mercat de treball. El valor percentual dels grups precaris i marginals a Ciutat Vella se situa molt per sobre de la mitjana de Barcelona, i a un nivell similar al del conjunt de l'Àrea Metropolitana.

La dimensió residencial: la crisi de l'habitatge com a paradigma

La despoblació, l'envelliment, l'extensió de les capes marginals, la pobresa i l'atur expressen només en part la inserció de Ciutat Vella en la divi-

Taula 4
Barcelona i Ciutat Vella. Règim de propietat immobiliària



Font: Serra, 1991



sió social de l'espai. La plena caracterització d'aquesta inserció requereix la consideració adicional de variables que expressin la realitat de l'habitatge, com a resultat d'un procés històric de producció de l'espai residencial de Ciutat Vella sota unes determinades relacions socials immobiliàries. Ciutat Vella presenta un parc edificat conformat per una estructura parcel·lària hiperfragmentada; per baixos valors cadastrals mitjans per família de sòl, construccions i serveis; per habitatges molt antics, de dimensions molt reduïdes, pèssimament equipats i amb necessitats de rehabilitació a gran escala, i, finalment, pel predomini del règim de propietat vertical, amb lloguers de rendes baixes i congelades com a forma de consum tradicional i majoritària de l'habitatge al districte.

Com a teixit urbà històric i central, que no ha estat sotmès a operacions massives de redesarrolupament en època recent, Ciutat Vella presenta el parc d'habitatges més antic de Barcelona. Així, al voltant del 65% dels habitatges són anteriors al 1900, i un 87,64% se situen per sobre dels 50 anys. Xifres que es disparen al Raval i al Gòtic, on el 75% i el 83%, respectivament, dels habitatges tenen més de 90 anys.

La distribució de superfícies de les unitats d'habitatge de Ciutat Vella mostra el predomini d'habitatges per sota dels 60 m², les quals arriben al 55% del total del parc immobiliari del districte, xifra que en el conjunt de Barcelona es redueix dràticament al 29,5% de mitjana.

El diferencial negatiu d'habitabilitat del districte s'amplia en relació al nivell d'equipament dels habitatges. El 20% de les unitats d'habitatge de Ciutat Vella no disposen de bany, i el 14% del total no tenen cap servei higiènic privat (2,65% a Barcelona). Només un 7% dels edificis disposa d'ascensor, fet que implica que un nombre aproximat de 40.000 persones, d'entre elles més de 10.000 majors de 65 anys, visquin a Ciutat Vella per damunt d'un tercer pis sense un tipus d'equipament, la mancança del qual erosiona substancialment les seves condicions subjectives d'habitabilitat. Finalment, els valors cadastrals mitjans de construcció i sòl per família —com a indicadors de valor de canvi i/o valor d'ús segons el règim de propietat, i indirectament de renda, en reflectir nivells de preus de la zona— mostren per Ciutat Vella les xifres més baixes de Barcelona. Pel que fa a la construcció, el valor mitjà per família a Ciutat Vella se situava, el 1988, en 690.000 pessetes, quan la mitjana de la ciutat assolía 1,4 milions. El valor cadastral mitjà del sòl reproduïa la diferència, encara que de forma força més limitada, entre el districte i la ciutat. Aquesta aparent desviació expressa, en el cas de Barcelona, la tendència general dels centres històrics a generar relacions evolutivament desfavorables entre valor de l'immoble i valor del sòl. Fet que, d'altra banda, es troba a la base de les actituds especulatives i immobiliàries de la propietat urbana, orientades a l'extracció futura de rendes diferencials o de posició.

El règim de propietat de l'habitatge configura un últim factor clau. La propietat vertical i el règim d'arrendament segueixen essent formes majoritàries d'accés a l'habitatge a Ciutat Vella, en clar contrast amb la resta de Barcelona i de l'AMB. Així, mentre la relació règim vertical-horitzontal a Ciutat Vella és de 2/3 a 1/3, la mitjana de Barcelona se situa en un 59,2% de propietat, per tan sols un 38,4% de lloguer.

Finalment, el creuament del mercat residencial amb l'estructura social presenta unes classes altes propietàries de gran part de l'estoc d'habitatges de lloguer. Unes categories mitjanes que han accedit, en part, a la propietat horitzontal de pisos, que en el 87% dels casos estan per sota dels 100 m². I finalment unes àmplies capes obreres que romanen molt majoritàriament de lloguer en habitatges per sota dels 60 m². D'entre aquests sectors populars, els col·lectius que conformen les infraclases urbanes de Ciutat Vella ocupen les formes d'allotjament marginal històricament generades en el districte: pensions i habitacions en pisos compartits amb greus dèficits d'equipament.

II. Ciutat Vella en l'economia política del desenvolupament urbà de Barcelona (1976-1997)

Al llarg de la primera part d'aquest article s'ha intentat conceptualitzar la lògica històrica del mecanisme de degradació de Ciutat Vella en el marc de l'economia política dels règims urbans de

Barcelona fins al 1976. Al llarg d'aquesta segona part, l'anàlisi es focalitzarà en el període històric obert amb la fi de la dictadura i el restabliment, tres anys després, de la democràcia local. En primer lloc, es perfilaran els aspectes fonamentals del context urbà general en el qual s'emmarquen les actuacions públiques després del 79 a Ciutat Vella. Posteriorment, s'analitzarà la política de regeneració en les seves dimensions substantiva, operativa i de rendiments.

Règims urbanístics i política pública a Barcelona: 1976-1997

En l'apartat anterior, s'ha intentat desenvolupar conceptualment la lògica històrica del mecanisme de degradació de Ciutat Vella, situant en el centre de la construcció les variables relacionades amb el procés de formació i implementació de polítiques urbanes. Aquest apartat perfil·larà els aspectes fonamentals del context urbà general en el qual s'emmar-

quen les actuacions públiques després del 1979 a Ciutat Vella.

El model urbà de la crisi a Barcelona (1976-1985)

Entre 1976 i 1984, el procés de canvi en l'expressió territorial del model de creixement econòmic afecta en gran escala Barcelona: es desenvolupa una crisi urbana bidimensional. Es constata, d'una banda, un triple procés de desmantellament de les bases productives tradicionals, de segmentació dels mercats laborals urbans i de canvi en els patrons de localització de l'activitat econòmica metropolitana. Es produeix, d'altra banda, el col·lapse del règim urbanístic dominant, basat en el creixement demogràfic accelerat i en la producció de perifèries massificades, el qual, sota criteris *desarrollistas*-especulatiu, havia generat un llegat de desequilibris (infrahabitatge, desequipament i segregació) directament connectats a les

condicions materials de vida de les capes populars.

En aquest marc de crisi urbana cal introduir els factors polítics i institucionals. A partir de 1976 l'estat local franquista fa fallida. El govern municipal de transició, encara no legitimat electoralment, es mou entre el desmantellament de la institucionalitat franquista a escala global i una relació de forces desplaçada cap al bloc urbà alternatiu¹¹ en l'esfera local de Barcelona. A partir de 1979, amb les eleccions municipals democràtiques, culmina el procés de ruptura local: plena democratització sense lligams institucionals amb el règim local anterior, relativa capacitat d'actuació autònoma del nou estat local democràtic i possibilitats nor-

11. Per bloc urbà alternatiu entenem la coalició d'agents col·lectius (associacions de veïns i veïnes, teixit associatiu emergent, sectors de professionals progressistes, organitzacions de base dels partits d'esquerres) que, durant el *desarrollismo* tardà, proposen un nou model per a Barcelona que trenqui amb la concepció especulativa que havia fet de la ciutat un pur i simple mercat d'obtenció quasi il·limitada de beneficis immobiliaris.

Quadre 7
Règims urbanístics i política pública a Barcelona: 1979-1992

| | 1976-1985 | | 1986-1992 | |
|--------------------|--|--|---|--|
| | Projecció urbana del règim d'acumulació | Mode de regulació de la ciutat | Projecció urbana del règim d'acumulació | Mode de regulació de la ciutat |
| Esfera productiva | -Desmantellament industrial metropolità -Transició al model terciari flexible | -Nova política econòmica local: micro i anticrisi | -Espai dual: centralització direccional i descentrament ocupacional precaritzat | -Política de desenvolupament territorial estratègic |
| Esfera residencial | -Paràlisi urbanisme <i>desarrollista</i> i especulatiu | -Polítiques de reconstrucció: PERI's i monumentalització de les perifèries | -Espai residencial post-fordista. Crisi de l'habitatge | -Nova política urbana expansiva (<i>neodesarrollismo</i> olímpic) |

Font: elaboració pròpia

malitzades d'expressió del bloc urbà alternatiu.

S'obren, en conseqüència, noves perspectives de gestió municipal del conflicte urbà. En el terreny econòmic, els factors que configuren la crisi urbana escapen al control del govern local. Això no obstant, el nou Ajuntament rep les pressions directes dels ciutadans afectats pel desmantellament i l'atur. Es posa en marxa, així, la intervenció econòmica municipal: com a nova pràctica política substantiva de l'estat local i com a nova arena, per tant, de decisió, interacció i conflicte. La intervenció econòmica municipal s'inicia amb polítiques reactives i microincentivadores: combinació de programes ocupacionals, formatius i dirigits als mercats laborals locals, amb programes de suport a la innovació tecnològica de les bases i formes productives de la ciutat.

Però, com vèiem abans, la crisi econòmica comporta també la paràlisi del règim urbanístic *desarrollista*-autoritari, i posa de manifest els dèficits i desequilibris del model periclitat. Davant d'això, neix la teoria urbana de la reconstrucció (versió local de l'urbanisme de l'austeritat italià i de les *inner city policies* britàniques). Es defineix, d'entrada, per un gir radical de les polítiques urbanes de l'estat local cap a la ciutat construïda, cap a la regeneració de l'espai urbà socialment produït en èpoques passades, recents o llunyanes; introdueix, alhora, una certa lògica derivada dels principis normatius de l'Estat de benestar en l'àmbit dels consums urbans bàsics. Tan-

mateix, la generalització dels dèficits sociourbanístics s'articula a un patró de grans desequilibris entre zones, amb pics de multidegradació a Ciutat Vella i Nou Barris. Aquest fet comporta que a l'eix sectorial en el disseny de polítiques (habitatge i, sobretot, equipaments, infraestructures i espais col·lectius) se superposi un eix territorial amb dues característiques bàsiques: la voluntat de reequilibri, amb acció positiva cap a zones multidegradades, i l'adopció d'un discurs i d'una pràctica urbanística a escala micro. És a dir, la concepció de la ciutat com a suma de barris i, per tant, la consideració d'aquest com a unitat de planejament i provisió que permet connectar respostes institucionals a necessitats de les poblacions residents.

Per últim, dues consideracions que connecten les esferes econòmica i sociourbanística del model urbà de la crisi: d'una banda les polítiques de reconstrucció són afavorides per la inexistència de pressions expansives en l'esfera economicourbana. D'altra banda, la crisi i la paràlisi del creixement demogràfic encobreixen el problema massiu de l'habitatge.

El model urbà de l'expansió a Barcelona (1986-1992)

A partir de 1986-87, els supòsits que fonamentaven l'estratègia urbana de l'estat local —crisi econòmica amb desequilibris sociourbanístics primaris i quantitius— queden fortament alterats. Es comença a fer realitat un nou

model d'acumulació, el qual consolida el caràcter central del territori dins de la seva dinàmica. La projecció d'aquesta a Barcelona comporta un ventall de tendències interconnectades. Principalment, reactivació industrial selectiva i consolidació de l'expansió terciària. Amb una clara expressió espacial: tendència a ubicar els serveis avançats —d'alt valor afegit— en espais urbans centrals, de forma simultània a la desconcentració productivo-ocupacional cap a la segona corona metropolitana, amb avenç del model flexible-precari. El nou model de creixement genera nous conflictes i requeriments en el règim urbanístic. Així, el terciari pressiona sobre els espais residencials centrals (expulsions directes i indirectes de col·lectius residents), l'encariment del sòl i de l'habitatge adquireix una dimensió fonamental (mercat immobiliari excloent) i, finalment, la lògica de l'expansió econòmica genera un nou discurs urbà dominant (el *neodesarrollismo*).

Davant d'aquest conjunt de canvis i amb les variables polítiques del municipi inalterades, cal apuntar les tendències de reorientació en les polítiques públiques urbanes de l'Ajuntament de Barcelona. No en va aquestes polítiques interaccionen amb les dinàmiques econòmiques i urbanístiques desfermades: les mediatitzaran, impulsaran, limitaran o redefiniran. En definitiva, esdevenen, alhora que un terreny estratègic de conflicte sociopolític, un factor fonamental per al canvi urbà, per a la conformació del nou model urbà dominant de la Barcelona dels 90.

La política econòmica urbana passa a ser una política de suport al procés d'expansió i al model emergent. Planificació estratègica i macroincentivació esdevenen conceptes fonamentals. Els poders públics intentaran dotar el sistema urbà d'eficiència i capacitat direccional per mitjà de la provisió dels elements infraestructurals requerits pel ple desenvolupament del nou règim d'acumulació (telecomunicacions, ZAL, etc.). En el terreny de la política sociourbanística, s'erosionen intensament les bases de la teoria de la reconstrucció. Es produeix una creixent despriorització de l'urbanisme en el barri i no se supera la debilitat de la política municipal de sòl i habitatge, la qual segueix situant la qüestió de l'allotjament en termes estrictament de mercat. És a dir, no es dissenya cap estratègia integral capaç d'articular la dimensió urbana dels desequilibris socials amb altres polítiques públiques de benestar. En conseqüència, la tendència cap a la ciutat dual, lluny d'aturar-se, manté plenament operatius els seus mecanismes activadors. Les prioritats municipals s'han orientat cap a un urbanisme estretament connectat a la lògica de l'expansió. D'una banda, es reproritza l'escala macro, els sistemes generals i el viari d'abast metropolità (noves Rondes). D'altra banda, es produeix nou espai de lleure desconnectat de les necessitats en l'àmbit de barri (operació del Port Vell). I per últim, la producció de nou espai residencial, verd i d'equipaments respon principalment a criteris de rendibilitat: redesenvolupament privatis-

ta de barris amb conseqüències gentrificadores (Vila Olímpica i Porxos de Fontserè), urbanisme concertat (operació FECSA al Paral·lel) i flexibilització regressiva del PGM (pla d'hotels). En definitiva, es desferma un procés de canvi urbà, de nou model de ciutat, dirigit per les forces del mercat, més enllà del control públic per part del govern local i amb la lògica sociourbanística ocupant un lloc clarament subordinat.

El model urbà de la consolidació a Barcelona (1993-1998)

A partir de 1993, passats els Jocs Olímpics, ens trobem novament en un escenari de canvi en el règim urbà. Tanmateix, el caràcter del canvi no té els components estructurals de 1976 i de 1986. El model de reactivació industrial selectiva i terciarització amb noves asimetries espacials i fortes pressions sobre l'habitatge, conformat entre 1986 i 1992, no fa crisi. Al contrari, de 1993 ençà tendeix a consolidar els seus perfils bàsics i la seva lògica de funcionament.

Des d'un angle quantitatiu, es pot destacar l'increment en el PIB per càpita de la regió metropolitana de Barcelona (RMB) que, el 1996, s'havia situat ja en el 96% de la mitjana de la UE (86% deu anys enrere); o bé la maduresa demogràfica assolida, amb un lleuger retrocés de la població absoluta. Des d'un angle qualitatiu, tant la reflexió econòmica com la urbanística han proposat conceptualitzacions del model urbà després del 92. Des del pensament de matriu econòmi-

ca, el règim urbà emergent de Barcelona comença a ser qualificat com el referent territorial dels 90, en substitució del model Prato dels 80. Molt en síntesi, es tracta d'una àrea amb un centre potent irradiador d'economies d'aglomeració per al conjunt metropolità i amb una perifèria rica i complexa, dotada de múltiples ciutats especialitzades generadores d'economies de localització específiques (districtes industrials) (Trullén, 1998). El pensament urbanístic ha subratllat el fet que Barcelona, en línia amb altres ciutats del capitalisme avançat, esdevé avui un espai de geometria variable on es desenvolupen, amb intensitats desiguals però creixents, xarxes de relacions econòmiques, de lleure, associatives o d'assistència informal. Presenta, doncs, una espacialització difusa, de caràcter polinuclear, on a l'estructura radial expressiva de les velles fractures se superposa una altra molt més reticular com a reflex de l'entramat de relacions multilaterals entre els diversos centres. Ambdues reflexions coincideixen a apreciar que les potencialitats del sistema urbà de Barcelona creixen molt per sobre d'èpoques anteriors: quan la volatilitat del capital augmenta, els avantatges competitius de tipus locacional s'incrementen de forma proporcional. Però això no ho és tot. La dialèctica urbana no s'atura i als nous potencials cal afegir un ventall de noves contradiccions: s'aprofundeix la mobilitat residencial forçada, connectada a l'estructura de l'oferta d'habitatge; s'intensifica la segmentació i precarització dels mercats laborals urbans; s'incre-

menta l'ús del vehicle privat en detriment del transport públic, i es dispara el consum de sòl amb greus efectes sobre la sostenibilitat ambiental de la RMB (de 21.000 hectàrees urbanes en la fase de màxim *desarrollismo*, a finals dels seixanta, a 50.000 hectàrees urbanes el 1996).

En aquest marc de noves realitats, les variables institucionals es veuen afectades per la depressió postolímpica: mancança de nous models normatius globals sobre la ciutat i fortes restriccions pressupostàries. La correlació política de forces, favorable a les coalicions d'esquerreres, queda revalidada a les eleccions de 1995. En l'esfera de les polítiques públiques, s'articulen continuïtats i canvis. En

el terreny econòmic, la paradoxa d'una globalització que retorna el protagonisme al territori es consolida plenament. S'aprofundeixen, per tant, els plantejaments de l'etapa anterior. D'una banda, la formulació estratègica es projecta sobre la política industrial: acord i signatura del Pacte Industrial Metropolità de 1997; d'altra banda, la qüestió de l'ocupació s'insereix en l'estratègia: desenvolupament dels Pactes Territorials per l'Ocupació, amb forta presència de recursos simbòlics i financers de la UE. En el terreny urbanístic, cal destacar quatre elements: (a) Persisteix la centralitat de l'escala d'actuació macro, ara d'abast regional metropolità (Pla Delta, TGV, front del Besòs, Quart Cinturó...).

(b) Irromp una política de medi ambient orientada a consolidar i articular els espais naturals de la RMB, la qual entra sovint en conflicte amb els valors *neodesarrollistas* de molts dels projectes anteriorment citats. (c) Torna a l'agenda pública la política d'habitatge, per mitjà de noves promocions públiques i privades (protecció oficial i preu taxat) que donen resposta a part de la demanda acumulada i nova. Aquesta política, tanmateix, no aconsegueix revertir la segregació social de l'espai a la RMB. (d) Finalment, la política de transport públic continua essent marcadament dèbil i no assoleix aturar el nou predomini dels mecanismes privats de mobilitat (Ferrer, Nel-lo, 1998).

Quadre 8
Cicle de la política de regeneració i esferes de decisió i operativa

| | Formulació bàsica | | Formulació avançada | | | Reformulació | | Implementació |
|--------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---|--|--|
| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1988-1998 |
| Esfera substantiva | Aprovació criteris planejament | Aprovació inicial PERIs | Aprovació proposta ARI | Aprovació definitiva PERIs | | Aprovació PQ1 | Aprovació PQ2 | Implementació PQ2 Implementació nous projectes |
| | Proposta de modificació del PGM | | Suspensió modificació PGM | | Aprovació modificació PGM | | | |
| Esfera operativa | | | Proposta declaració ARI | Bloqueig ARI | Aprovació ARI | Comissió gestora de l'ARI (CG-ARI) DGH-àmbit | Conveni DGAH-PMH Dte. PROCIVESA | UE CG-ARI PROCIVESA ORCV Àmbit DGH Dte. INCA PMH SOL REGESA |

Font: elaboració pròpia



Anàlisi de la política de regeneració urbana a Ciutat Vella

Una proposta d'interpretació cronològica

La política de regeneració urbana de Ciutat Vella s'ha articulada, entre 1976 i 1995, sobre la base del següent esquema cronològic.

- *La fase d'iniciativa veïnal (1976-79)*. Al llarg d'aquests tres anys —previs, en sentit estricte, al cicle vital de la política pública— es concreten dues propostes de política urbana, al Casc Antic i a la Barceloneta. Ambdues plantegen objectius de reconstrucció i de millora de les condicions d'allotjament del col·lectiu resident, enfront les concepcions incorporades al Pla general metropolità (PGM) de 1976, el qual, amb escasses modificacions, reproduïx l'esquema d'esventrament del centre històric. Les iniciatives de la Barceloneta i el Casc Antic es forgen sobre la base d'una coalició entre sectors populars residents i col·lectius de tècnics i professionals vinculats a l'urbanisme des de posicions progressistes, en un marc global de ciutat definit per la crisi del model municipal franquista, i l'emergència d'una nova relació de forces socials en l'esfera urbana, la qual imposa a l'Ajuntament pre-democràtic l'inici del diàleg amb el moviment veïnal.

- *La fase de formulació bàsica (1979-83)*. El primer equip de govern municipal democràtic es mostra favorable a assumir la ruptura amb les concepcions de

política urbana per a Ciutat Vella del règim *desarrollista*. Aquesta posició s'instrumenta per mitjà de l'elaboració dels plans especials de reforma interior (PERI), i de la proposta municipal de modificació del PGM. La filosofia dels nous PERI s'inserix plenament en el marc de la Teoria de la Reconstrucció: rehabilitació residencial dels teixits urbans amb més potencial de recuperació, combinada amb remodelació estructural de les trames més degradades per tal d'expandir l'espai d'ús col·lectiu. L'esquema d'alteració del PGM presenta, per la seva banda, una disminució radical de les superfícies afectades i una nova distribució de les afectacions entre usos, amb fortes caigudes en l'habitatge i el viari i increments notables en zones verdes i equipaments. Al llarg d'aquesta fase es debilita la capacitat participativa del moviment veïnal, fet que cal posar en relació a un govern local favorable al monopoli institucional-burocràtic en els espais de decisió i gestió.

- *La fase de formulació avançada (1984-86)*. L'increment de la complexitat i de la conflictivitat es mostren com les dues notes centrals d'aquesta fase. El govern municipal aprofundeix en el disseny de la política per mitjà de l'aprovació de l'Àrea de Rehabilitació Integrada (ARI) de Ciutat Vella. I dona les primeres passes cap a un model de gestió pluralista, propugnant l'entrada de la Generalitat i dels representants veïnals en la comissió gestora de l'ARI. El govern autonòmic entra en escena amb una certa voluntat de reorientació de la política. D'una

banda, adopta la decisió 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 expressat es recolza en tres factors explicatius: diferències de fons entre l'equip de govern municipal i la direcció general d'urbanisme de la Generalitat, escenari global de gran tensió política entre CiU i PSC-PSOE i voluntat d'afirmació corporativa del govern autonòmic —fent ús dels seus recursos normatius— 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.

- *La fase de reformulació (1987-88)*. El nou cicle econòmic expansiu i el règim urbanístic emergent generen pressions de canvi sobre el model d'inserció de Ciutat Vella en la Barcelona posindustrial i *neodesarrollista* de la segona meitat dels vuitanta. D'altra banda, l'enduriment de la crisi urbana del districte i una certa reactivació de la capacitat de mobilització del teixit associatiu s'agreguen com a factors que pressionen, irreversiblement, cap al *policy change*. La reformulació de la política es materialitza de forma múltiple. En el pla substantiu, la nova Comissió Gestora de l'ARI aprova el Pla quadriennal 1988-1991, el qual implica una certa redefinició d'objectius, però sobretot nous axiomes d'actuació. En el pla operatiu, es dissenya un nou escenari de gestió entorn de PROCIVESA, societat de capital mixt encarregada d'agilitar l'ex-

cució dels programes de sòl i habitatge. Per últim, l'estil conflictiu de la fase anterior obre pas a una dinàmica de concertació entre els principals actors. L'entrada del sector privat a PROCIVESA i de les associacions de veïns i del capital immobiliari a la comissió gestora de l'ARI operen com a factors de legitimació a múltiples bandes de la política de regeneració.

• *La fase d'implementació (1988-98).* La xarxa d'actors es consolida i la política es desplaça cap a l'esfera operativa; es comencen a assolir resultats tangibles en proporció considerable. Cristal·litza una estructura complexa de gestió urbana definida per un doble principi: (a) concertació institucional i social en l'adopció de decisions i compromisos d'assignació de recursos (vehiculada en la Comissió Gestora de l'ARI); i (b) implementació flexible i fragmentària a través de pluralitat de fórmules, amb un rol extensiu del partenariat públic-privat que representa PROCIVESA, i dels òrgans del Consell de Districte, en el marc de l'estratègia de descentralització municipal. A l'interior d'aquesta fase, els últims anys marquen un cert punt d'inflexió, caracteritzat, entre d'altres coses, per algun replantejament substantiu, l'acceleració de certes actuacions estructurals i l'entrada en escena de nous actors. Alguns resultats són ja palpables: 94.110 m² de sòl alliberat; 276.618 m² de sostre enderrocat; prop de 1.800 nous habitatges de promoció pública; més de 500 rehabilitacions públiques; 12.397 habitatges repercutits per rehabilitacions privades.

Els continguts substantius de la política de regeneració

El procés de regeneració de Ciutat Vella s'ha desenvolupat sobre determinats valors polítics, els quals han cristal·litzat en opcions substantives de política urbana, i en marcs de gestió pública d'aquestes opcions. En aquest apartat es consideraran les qüestions de contingut, deixant per a més endavant l'anàlisi específica dels models operatius.

A. La política de regeneració sota condicions de crisi: 1979-86.

La constitució a Barcelona del primer govern local democràtic, amb majoria d'esquerres, la crisi del model urbà industrial-*desarrollista*, l'adopció pel govern municipal d'una estratègia urbana de reconstrucció, i la capacitat de lluita veïnal al centre històric a favor d'una alternativa capaç de revertir la lògica de la degradació, operen com a factors determinants de la gènesi d'una nova política urbana per a Ciutat Vella a partir de 1979. Política que suposa un punt d'inflexió, en clau de ruptura, respecte de les concepcions racional-higienistes primer i de base purament especulativa més tard, que havien actuat, històricament, com a variables causals de la crisi urbana de Ciutat Vella. La nova política de regeneració s'orienta cap a la rehabilitació del districte com a espai multifuncional, incloent-hi la millora de les condicions d'allotjament i consum urbà del col·lectiu resident. Al llarg de la fase de formulació es produeix el trasllat dels objectius

a un complex de polítiques urbanes sectorials i espacials.

En clau sectorial, poden definir-se a Ciutat Vella, a partir de 1979, sis àmbits de política urbana. Quatre es vinculen directament a la millora dels patrons habitatius de la població:

- La política de gestió de sòl, integrada, de fet, en el procés de producció de nou habitatge i equipament, però generadora d'una lògica pròpia de gestió, derivada de dos factors exclusius: en primer lloc, produeix una estructura de costos concentrada en el col·lectiu afectat, amb avantatges inexistents o diferits, i per tant amb un potencial elevat d'acció col·lectiva i de conflicte. En segon lloc, la posada en pràctica d'una combinació de formes d'intervenció regulatives — l'expropiació forçosa d'habitatges afectats— assignatives —el pagament d'indemnitzacions vinculat a l'operació de desnonament— i de prestació —la urbanització del sòl—. També el seu caràcter estrictament municipal jugarà un paper determinant en relació a les innovacions operatives del model pluralista de gestió que serà, més endavant, considerat.

- Les tres dimensions de la política d'habitatge. D'una banda, una política de provisió pública de nou habitatge, definida de forma exclusiva com a resposta a les necessitats de reallotjament dels col·lectius afectats per les expropiacions derivades del planejament i vinculades a processos de substitució i renovació urbana. El principi de permanència en el barri ha operat com a motor de

la provisió pública, però aquest ha esdevingut també el seu sostre, atès que la política d'habitatge no s'ha projectat com a instrument de correcció de desequilibris en l'estructura sociodemogràfica del districte. D'altra banda, una política de rehabilitació immobiliària, integrada per programes de promoció pública i per programes de transferències directes o indirectes de recursos —via finançament subvencionat i/o exempcions fiscals— per a operacions de rehabilitació privada del patrimoni edificat. La implicació dels propietaris urbans en la rehabilitació opera com a condició d'èxit de l'estratègia global. Això no obstant, dèficits de formulació de la política i dificultats inherents a l'estructura de la propietat i de les relacions arrendatàries de Ciutat Vella, la desplacen cap a una aportació molt limitada, si més no, fins a la fase més recent del procés de regeneració.

En clau territorial, poden definir-se a Ciutat Vella, a partir de 1979, tres àmbits d'integració espacial i diferència de les polítiques de regeneració, d'acord amb el contingut dels PERI.

- Al Raval, la política de regeneració urbana conté quatre aspectes de fons: (1) La voluntat de bastir un model d'intervenció i d'ús del sòl alternatiu als plantejats pel PGM. Alternativa fonamentada en dos pilars; el substantiu, consistent a reajustar, en un 10% de la superfície total, l'esquema de distribució d'usos, a favor dels equipaments i de l'espai lliure, i en detriment del viari; l'instrumental, consistent a formular una política amb possibilitats reals de ser implementada i, en conseqüència, amb una caiguda radical de les superfícies de sòl, sostre residencial i comercial afectades. (2) Una estratègia de regeneració per a les trames internes, basada en polítiques de renovació urbana de caràcter estructural, subs-

tituint l'habitatge i generant buits en el teixit, amb l'objectiu d'alliberar sòl per a usos col·lectius, proveir nou habitatge públic i reequipar la zona. (3) Una política per als teixits menys degradats, basada en l'articulació d'un procés de rehabilitació privada d'edificis, amb un suport públic paral·lel, en el terreny dels equipaments culturals i de la producció d'espais lliures. (4) Per últim, l'estratègia territorial del Raval incorpora un criteri d'ordre metodològic, consistent a dissenyar la implementació com un procés d'operacions encadenades de penetració successiva des del nord i els eixos perimetrals fins a confluïr en el centre, on es portaria a terme una política massiva i concentrada de gestió de sòl per tal de generar una gran plaça central.

- Al Casc Antic es reproduïxen, en bona mesura, les coordenades de política urbana adoptades en el Raval. L'alternativa al PGM cristal·litza, d'una banda, en l'opció de conservació de l'estructura urbana de la zona nord, enfront de l'aposta destructiva que implicava l'obertura del carrer Méndez Núñez. I d'altra banda, en la transformació de les bases finals de la reestructuració de la zona central, desproveïnt aquesta de potencial especulatiu per mitjà de l'augment de 13.186 m² de sòl destinat a equipaments i espais lliures, és a dir, a usos de producció i apropiació col·lectius.

- A la Barceloneta, el nou model d'usos comporta uns increments respectius de superfície del 15% i del 6% per a equipaments i parcs urbans. El model territorial implica un intens procés

Quadre 9
Ciutat Vella, política urbana, *desarrollismo* i reconstrucció

| | Ciutat Vella i política urbana Model urbà "desarrollista" | Ciutat Vella i política urbana Model urbà de la reconstrucció |
|---------------------|---|---|
| Canvi urbà | Canvi urbà basat estrictament en el mecanisme de la renda del sòl | Tensió entre renda i assignació col·lectiva com a mecanisme de canvi urbà |
| Conflicte d'usos | Tendència a la monofuncionalitat d'alt rendiment immobiliari | Complexitat d'usos com a objectiu. Dèficit en l'instrumental d'elaboració de polítiques efectives |
| Col·lectiu resident | Negació directa o indirecta del dret de permanència | Regeneració residencial i dret de no expulsió directa. Incapacitat de reversió del mecanisme d'expulsió indirecta |
| Valors culturals | Destrucció de l'estructura urbana | Respecte als valors morfològics, ambientals i culturals |

Font: elaboració pròpia

d'actuació sobre el perímetre, tendent, d'una banda, a la refuncionalització d'aquest per mitjà d'usos col·lectius i, d'altra banda, a la superació de la segregació espacial a través de l'eliminació de barreres físiques entre el barri i la resta de la ciutat. Les polítiques sectorials, per últim, dissenyen un esquema basat en diversos àmbits d'acció: la rehabilitació immobiliària, consistent a transformar les cases de quart en cases de mig, articulant la participació pública i la privada al llarg del procés; la substitució dels habitatges més degradats amb finalitat d'incrementar espais lliures centrals i reduir densitats i, finalment, la provisió pública d'habitatge en nou sòl residencial sobre antics terrenys industrials, per tal de fer front a les demandes de reallotjament en el barri sense redensificar les zones centrals.

Ha estat examinat, en aquest apartat, el contingut de les polítiques inscrites en la fase de formulació. Es deia, al principi, que totes elles representaven un punt d'inflexió rupturista respecte de concepcions anteriors. El quadre 8 intenta reflectir aquesta idea creuant el model *desarrollista* (1953-1976) i el de la reconstrucció (1979-1993) per quatre aspectes clau de tot procés d'actuació urbana en el centre històric.

B. La política de regeneració sota condicions d'expansió: 1987-93.

A partir de 1987-88, es produeix una reorientació en els continguts de la política de regeneració urbana de Ciutat Vella. Les pressions cap al canvi deriven

de diversos factors. En primer lloc, la fallida en el model de gestió dels primers anys del procés (1979-1986) no només determina un replantejament dels instruments d'actuació, sinó que es projecta —com es veurà més endavant— sobre certs aspectes de disseny de la política. En segon lloc, després d'una certa absorció de les energies veïnals per part dels primers ajuntaments democràtics, es produeix un resorgiment significatiu de la capacitat d'acció col·lectiva comunitària a Ciutat Vella. La campanya "Aquí hi ha gana", la creació d'una cooperativa veïnal d'habitatge al Casc Antic o la reactivació de les comissions de seguiment dels PERI en són bones mostres. Finalment, les dinàmiques socioeconòmiques inscrites en el que hem anomenat el model urbà de la crisi (1976-1985) presenten un impacte globalment polaritzador sobre la ciutat; el centre històric intensifica el seu desavantatge en termes absoluts i relatius. Alguns indicadors semblen avalar aquesta hipòtesi. En primer lloc, s'accelera la desertització econòmica de les trames interiors de Ciutat Vella, amb una forta caiguda de la proporció obert/tancat. En segon lloc, la renda familiar disponible per càpita, entre 1979 i 1985, cau un 2,28% (1,29% en el conjunt de Barcelona). Per últim, el procés de despoblament i substitució demogràfica de Ciutat Vella s'accentua: entre 1981 i 1986, el districte perd 15.610 habitants, un 13,35% de la seva població. Tendència que, d'altra banda, continua vigent entre 1986 i 1991, amb una nova pèrdua de 14.064 habitants, situant la

població total del districte en 87.200 persones (el 36,25% del cens de 1960).

Dins d'aquest nou context, l'estratègia de regeneració urbana ha d'afrontar un dilema de fons: preservar el model públic de canvi urbà implícit en les polítiques sectorials i espacials dels PERI i de l'ARI, o bé girar cap al mercat, cedint a les pressions de caire desregulador dels agents immobiliaris privats. La resposta a aquest dilema no és nítida. En l'àmbit general de Barcelona el neoliberalisme urbà avança amb força (Vila Olímpica, Pla d'hotels, Port Vell...). A Ciutat Vella el pacte urbà preexistent salva els seus valors centrals, malgrat una erosió important, a la pràctica, dels seus aspectes més clarament socials i redistributius. Cal destacar, en aquest punt, tres vectors de canvi.

- Canvis conceptuals de plantejament. Al llarg de la fase de formulació, les actuacions de política urbana havien quedat fortament constrenyides per la limitada capacitat de finançament de les administracions. Resultat: els programes de regeneració no havien aconseguit aturar la dinàmica galopant de degradació. El nou plantejament introdueix nous conceptes. (a) La idea de massa crítica: volum econòmic necessari per tal de revertir la lògica de degradació i establiment d'aquest volum com a llindar mínim d'inversió al marge de la capacitat de finançament de les institucions. (b) La idea de no volatilització dels efectes de massa crítica: concentració cronològica i espacial de la inversió per tal d'impedir la metastasi urbana, és a dir, l'absorció

dels impactes pel predomini d'un entorn de degradació encara no alterat. Aquest replantejament conceptual cristal·litza, d'una banda, en un nou format per a la política de regeneració. Es dissenya un programa per a quatre anys (1988-1992) amb una despesa de 13.000 milions i centrat en actuacions de reestructuració urbana que requereixen programes massius de gestió de sòl i d'habitatge. I, d'altra banda, en la recerca d'un nou escenari de gestió. Com veurem més endavant, es constitueix PROCIVESA.

• Canvis en les polítiques sectorials. En aquest punt, cal considerar les reorientacions de la política d'habitatge. La formulació d'aquesta política, al llarg de la fase 1979-1986, es va articular sobre els principis de gestió municipal del sòl (adquisició, desnonament, enderroc, urbanització); promoció pública autonòmica d'habitatge, amb l'objectiu de real·lotjar la població afectada i així acomplir el compromís de permanència; i concertació amb altres promotors públics o privats d'operacions reequilibradores del dèficit d'habitatge generat respecte d'habitatge afectat. Aquest esquema va generar enorme complexitat de gestió i resultats escassos. El redisseny de la política, a partir de 1988, no s'adreça tant a un canvi d'objectius com a superar el bloqueig implementador. En primer lloc, els governs municipal i autonòmic acorden incloure, en els nous programes de promoció pública de la Generalitat, una partida que permeti finançar, en règim de vivenda social, l'adquisició pública d'habitatge en el mercat secundari. En

segon lloc, les administracions acorden transferir a un nou instrument de gestió, PROCIVESA, tant el programa de gestió de sòl com el disseny i l'execució de la penetració pública en el mercat secundari. Finalment, Generalitat i Ajuntament tanquen acords de finançament per tal que el Patronat Municipal de l'Habitatge pugui executar una part del programa de promoció pública autonòmica.¹²

• Canvis en les estratègies territorials. En síntesi, es manté el disseny dels plans especials en els casos del Raval i el Casc Antic. Per bé que, en ambdós casos també, s'abandona l'esquema d'operacions encadenades de penetració perifèria/centre per tal de prioritzar les polítiques de renovació urbana estructural de les zones centrals. Pel que fa a la Barceloneta, el canvi és substancial. La nova formulació es recolza en els impactes positius de les polítiques urbanes dissenyades en el seu perímetre per altres agents: Vila Olímpica, Port Vell. Desprioritzant, en canvi, tant la política de base territorial per a les trames internes —alliberament de sòl i producció d'espais d'ús col·lectiu— com les polítiques sectorials d'habitatge i rehabilitació de promoció pública, tendents a convertir les cases de quart en cases de mig.

C. La política de regeneració sota condicions de consolidació: 1994-1998.

En els règims urbans generals, s'observava com la transició postolímpica marcava un cert punt d'inflexió però sense ruptures estructurals en els princi-



pals components de la realitat urbana. A Ciutat Vella passa el mateix. L'esquema de canvis conceptuals i substantius que desbloquegen la implementació de la política cap al 1987-88 segueix orientant l'actuació pública més enllà de 1992. Entre 1993 i 1998, el pacte urbà sota pressions segueix funcionant i produint rendiments. Cal esmentar, però, alguns elements innovadors.

En primer lloc, el capital privat, en el terreny immobiliari i en el de serveis, intensifica la seva presència en el procés regenerador (aquest aspecte s'aprofundirà més tard). En segon lloc, es consolida la integralitat de l'esquema d'actuació pública local, amb la consolidació —en paral·lel a les polítiques urbanes— dels

12. Un altre canvi important té lloc en la política de suport públic de la rehabilitació privada d'habitatge. La implicació de la propietat urbana en el procés regenerador s'havia considerat com un aspecte clau; els rendiments de la primera fase, però, havien estat molt escassos. La reformulació adopta dues noves perspectives: (a) un increment del volum de finançament públic, (b) una *finestreta única*, l'Oficina de Rehabilitació de Ciutat Vella, que havia de tenir en compte els problemes derivats de l'estructura de la propietat urbana al districte —vertical però molt fragmentada— i els seus baixíssims nivells de rendibilitat.

programes de serveis personals i de promoció ocupacional. Els recursos humans i econòmics de l'àrea de serveis personals de Ciutat Vella (polítiques socio sanitàries i socioculturals) arriben a tripliar les ratios per càpita de la mitjana de la resta de districtes de Barcelona. D'altra banda, les polítiques actives d'ocupació municipals han dissenyat ofertes formatives específiques per a Ciutat Vella i, en concret, per als col·lectius de joves, dones i immigrants assentats al districte. En tercer lloc, la complexitat intergovernamental de la política de regeneració s'incrementa amb la irrupció de la Unió Europea. El 12 de desembre de 1994, 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: l'operació de creació pública d'espai urbà més rellevant dels noranta. Cal afegir a això la segona gran injecció de fons europeus, decidida el 1995, per valor de 1.644 milions destinats a l'execució del PERI del Casc Antic (Cambó i Jardins). Finalment, en el terreny de les polítiques sectorials, es mantenen les coordenades de la política d'habitatge. Els canvis més importants se situen en les estratègies territorials de creació d'espai públic. Al Raval, l'execució del Pla central suposa la substitució de 117.682 m² construïts (127 edificis, 1.384 habitatges i 293 locals) per 41.040 m² d'espai d'ús col·lectiu. El programa té un impacte molt intens en la mesura que destrueix teixit urbà històric i en genera de nou amb una estructura que té poc o gens a veure amb l'entramat tradicional

de les zones interiors del Raval. Al Casc Antic, les previsions de reestructuració urbana per l'obertura de l'avinguda Cambó sofreixen un canvi de concepció important el 1997. El projecte que finalment s'executa (i que revisa el PERI) incrementa el seu respecte per l'estructura urbana medieval: intenta articular la necessària substitució immobiliària (124 edificis, 1.078 habitatges, 218 locals i 75.290 m² de sostre) amb el manteniment d'unes lògiques espacials que no trenquin amb la memòria popular del barri de sempre.

Models i instruments de gestió de la política de regeneració

La ruptura del cicle formació-implimentació, en el camp de les polítiques urbanes, és una de les variables clau per tal d'entendre el procés d'urbanització de Barcelona sota condicions industrial-desarrollistas (1953-1976). En el cas de les polítiques de producció de noves perifèries, l'estructura de poder en les relacions socials urbanes, favorable al capital immobiliari especulatiu, desbordava de forma sistemàtica la lògica regulativa de matriu funcional-zonificadora que expressava el planejament. En el cas de les polítiques de remodelació de Ciutat Vella, el capital immobiliari es va limitar a extraure rendes diferencials puntuals, sense assumir els costos socials i de gestió —tampoc no assumits pel govern municipal— d'una operació a gran escala de reestructuració del centre històric. Amb la ruptura que, en el pla substantiu,

representa la política de regeneració urbana de Ciutat Vella, els termes de la qüestió s'alteren. Els factors anteriors, inherentment connectats a les relacions urbanes de la Barcelona predemocràtica, ja no poden ser adduïts com a determinants; tanmateix, el problema de la manca d'implementació continua. El 1987, tan sols un 5% de les inversions previstes en els PERI es podia considerar en execució. Quines són les claus explicatives del fenomen?

A. Model burocràtic i dèficits d'implementació: 1979-1986.

El disseny de la política de regeneració urbana presenta algunes característiques amb fortes implicacions potencials en el terreny de la gestió: es tracta d'una política territorialitzada, intersectorial i intergovernamental. Requeria, doncs, un escenari de gestió que incorporés, d'una banda, una estructura institucional descentralitzada, amb capacitat de dotar a la gestió de suport micropolític, estratègia discursiva i lideratge; d'altra banda, un instrumental operatiu de base, capaç de fer front a una implementació molt complexa sobretot en el terreny del sòl i l'habitatge, i, finalment, un suport orgànic de participació interinstitucional, capaç d'adoptar decisions concertades. Cap d'aquests components hi era present. La nova política es troba amb un Ajuntament centralitzat i amb tendència a la sectorització burocràtica i amb un aparell municipal de gestió urbanística molt rígid, forjat en l'expansió *desarrollista* i encallat en el garantisme de procediment.

B. Un model pluralista posburocràtic de gestió urbana: 1987-1992.

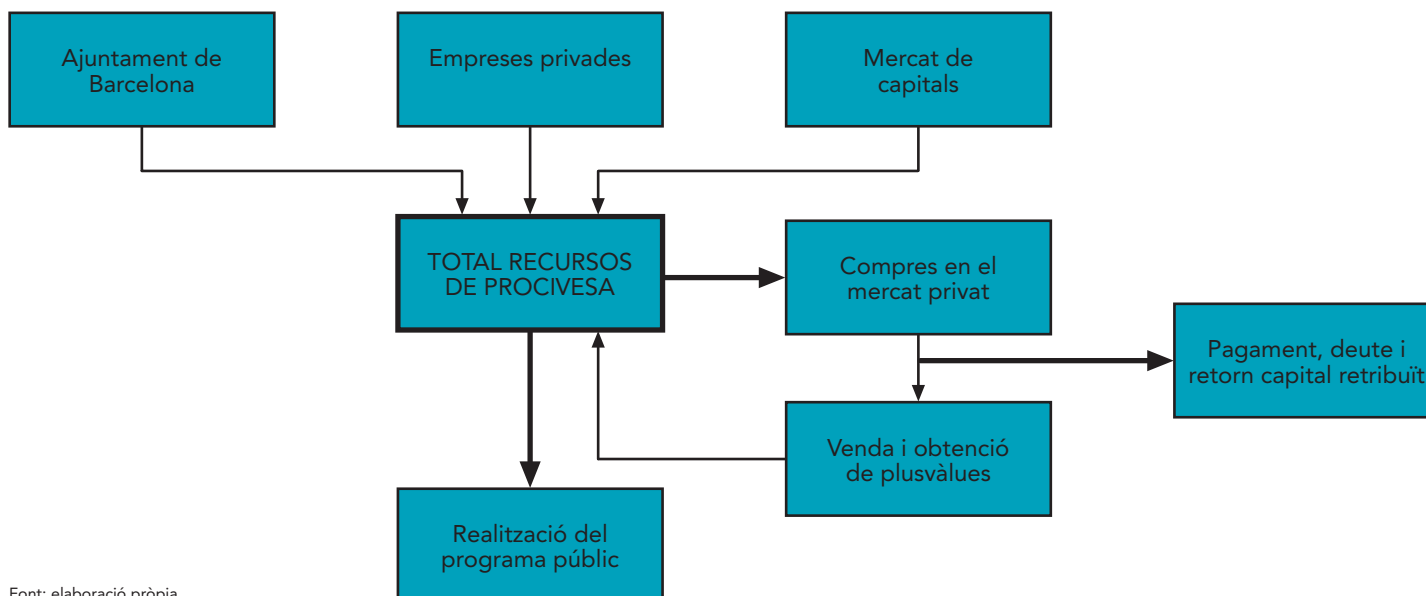
En l'apartat anterior, vèiem com la reformulació de la política de regeneració, entrada la segona meitat dels 80, no comportava un trencament amb les coordenades substantives del pacte urbà de Ciutat Vella. En l'àmbit de la gestió, en canvi, la ruptura és ben clara. Es posa en marxa un nou escenari de gestió, de caràcter pluralista i postburocràtic, integrat per tres components clau: el Consell Municipal de Districte, la Comissió Gestora de l'ARI i PROCIVESA. Al primer li correspon dotar el procés de lideratge polític, el segon vehicula el pluralisme institucional i social, el tercer aporta la flexibilitat financera, orgànica i de gestió necessària per a garantir un nivell satis-

factori de resultats. Considerarem, tot seguit, el complex ARI-PROCIVESA com a element vertebrador de la gestió de la política de regeneració en les seves fases més recents (1988-1993).

• L'ARI és una figura jurídica de gestió urbana, en el marc de polítiques de regeneració, dissenyada pel Reial Decret 2329/83 i desenvolupada per una Ordre posterior de 30 de novembre de 1983. La normativa de l'ARI s'orienta, entre altres finalitats, a la coordinació del conjunt d'actors institucionals implicats. La qual cosa es concreta en l'establiment d'una Comissió Gestora (CG), com a plataforma de concertació de decisions i com a òrgan amb capacitat operativa derivada de la potestat d'aprovació d'un programa anual d'actuació de caràcter vinculant

per a les administracions i de la potestat de gestió directa de les que conté. A Ciutat Vella, la CG de l'ARI es crea per l'Ordre 30/3 de 1987 de la Generalitat de Catalunya. El conflicte i els recels mutus entre els governs autonòmic i municipal expliquen el model dèbil de CG dissenyat: sense capacitat de vincular les administracions i sense capacitat de gestió directa. Tanmateix, la CG de l'ARI aconsegueix esdevenir, entre 1988 i 1993, un escenari fonamental en el model de gestió de la política. La seva composició pluralista, encara que pròxima a un esquema de neocorporatisme urbà —Generalitat, Ajuntament, Cambra de Comerç (Associació de Promotors-Constructors) i AV de Ciutat Vella— la dota de legitimitat interinstitucional i social. De forma pro-

Quadre 10
PROCIVESA. Model de funcionament



Font: elaboració pròpia



gressiva, la CG adopta rols de direcció estratègica substantiva del procés — entre el lideratge polític del Districte i el lideratge operatiu de PROCIVESA— i s’hi negocien programes plurianuals, s’hi pacten els criteris de prioritització de despesa i s’hi adopten decisions de dinamització del procés, totes elles amb un alt grau d’acompliment.

- PROCIVESA es constitueix el setembre de 1988, seguint l’acord unànim de creació adoptat pel Ple de l’Ajuntament el juliol del mateix any, com a societat anònima de capital mixt, amb majoria de capital públic municipal. Tres són les notes definitòries del model de gestió representat per PROCIVESA. En primer lloc, la participació del capital privat, com a expressió de la filosofia de concertació i corresponsabilització dels agents econòmics en el procés de regeneració de Ciutat Vella. Atès el volum d’inversions previst, la societat es va dimensionar amb un capital inicial de 3.000 milions de pessetes i els agents privats que el formen són 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 de l’àrea de Barnacentre, al barri Gòtic. En segon lloc, PROCIVESA assumeix progressivament plenes capacitats en relació al programa de gestió de sòl i d’adquisició d’habitatge en el mercat secundari, com a mecanisme de reallotjament de col·lectius afectats. D’aquesta forma es converteix en l’instrument viabilitzador de la política refor-

mulada d’habitatge, superant els colls d’ampolla operatius d’esquemes anteriors. Més enllà, la societat assumeix objectius de promoció respecte de la rehabilitació privada i la reactivació econòmica de Ciutat Vella, esdevenint “motor del procés de regeneració integral”. En tercer lloc, PROCIVESA opera com a instrument capaç de desbloquejar les insuficiències financeres en relació a les necessitats d’inversió derivades de la política de regeneració. La gestió pública directa xoca amb el sostre dels 1.000 milions de ptes/any, expressió quantitativa d’una determinada voluntat política.

Aquest volum no permet sostenir els principis de massa crítica i concentració temporal-espacial sobre els quals s’havia reformulat la política. La capacitat de PROCIVESA de fer front a aquesta xifra d’inversió deriva d’un esquema de funcionament com a entitat mercantil segons el qual realitza operacions d’agent privat en el mercat immobiliari, amb la finalitat d’obtenir la rendibilitat mínima que li permeti cobrir, d’una banda, les càrregues financeres derivades de la concentració temporal del procés i, d’altra banda, el retorn del capital privat simbòlicament retribuït. En definitiva, PROCIVESA recupera les plusvàlues generades pel seu programa d’inversions públiques a través d’operacions de mercat, desplaçant l’instrument clàssic de tipus fiscal amb què opera la gestió directa. Molt en síntesi, PROCIVESA aconsegueix desbloquejar la qüestió financera i gestionar amb agilitat el programa públic. En canvi, no aconsegueix

impulsar, en els nivells previstos, la política de promoció de la rehabilitació privada i, menys encara, les iniciatives de rehabilitació social, aquelles que s’haurien focalitzat en sectors de rendes baixes amb l’objectiu d’ajudar decisivament a la fixació residencial d’aquests a Ciutat Vella.

Els rendiments de la política de regeneració

Al llarg de l’apartat anterior, s’han ofert pautes de reflexió sobre la dinàmica de les dimensions substantiva (continguts) i operativa (instruments de gestió) de la política de regeneració urbana de Ciutat Vella. Aquest apartat considerarà, en primer lloc, algunes dades sobre la realitat actual del districte i, finalment, alguns elements bàsics de resultat del procés.

Ciutat Vella a final dels noranta:
principals dimensions de la realitat urbana

- *La dimensió sociodemogràfica.* Ciutat Vella ha seguit despoblant-se de forma sostinguda, en termes absoluts i en relació a Barcelona. El 1996, el districte assoleix el mínim històric de 83.829 habitants, cosa que representa la pèrdua d’un 17,2% de la població en el període 1986-1996 i una caiguda del pes relatiu del 6% al 5,6% sobre el conjunt d’una ciutat que, en el mateix període, perd també prop de 200.000 residents. El despoblament afecta desigualment les fran-

ges d'edat: l'envelliment de Ciutat Vella s'accentua. El 1986 la població per sota de 14 anys representava el 12,63% i la de més de 65, el 23,62%; deu anys després, les xifres són, respectivament, el 9,9% i el 27,9%. La taxa d'envelliment de Ciutat Vella assoleix el seu màxim històric. Finalment, l'atonía demogràfica segueix encobrint processos de substitució: a Ciutat Vella s'accentua l'arribada de capes de rendes baixes i molt baixes d'origen immigrant. Així, Ciutat Vella tenia, el 1996, per sobre d'un 10% de població censada estrangera (3,9% al conjunt de Barcelona) i, més rellevant encara, per sobre d'un 20% dels naixements a Ciutat Vella tenen lloc en famílies provinents de països del Tercer Món, amb una distribució equilibrada entre

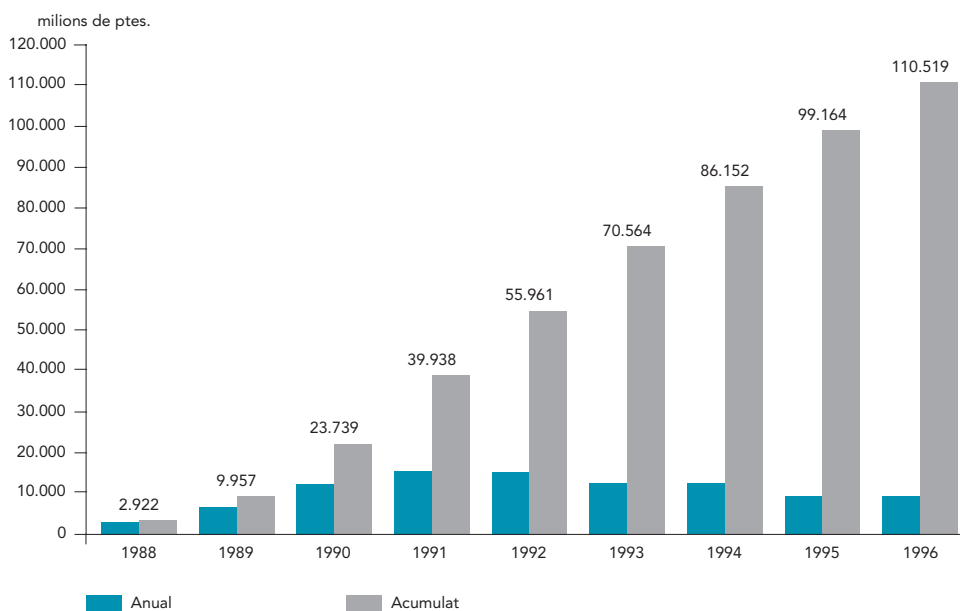
Àfrica, Amèrica Llatina i l'Extrem Orient.

- *La dimensió sociolaboral.* La formació, l'ocupació i la renda a Ciutat Vella han evolucionat, al llarg dels 90, de formes no sempre coincidents. Els nivells d'instrucció han millorat substancialment. La franja de població amb greus deficiències formatives ha passat de representar el 47,1% el 1986 a situar-se en el 24,4% el 1996: en concret, la taxa d'analfabetisme ha caigut d'un 10,4% a un 0,8% i la d'estudis primaris incomplets, d'un 36,7% a un 23,6%, entre 1986 i 1996. Segons dades de 1997, l'atur registrat ha quedat reduït a Ciutat Vella a la meitat de 1987 (de 20.992 a 10.286 persones). Aquesta xifra, però, implica una caiguda percentual menor, atès que la població activa disminueix pel despobla-

ment i l'envelliment. En relació a Barcelona, Ciutat Vella tampoc no aconsegueix tancar el diferencial negatiu d'atur, per bé que el va reduint de forma moderada: uns 3 punts de reducció en els últims 10 anys. Finalment, l'evolució de la renda familiar disponible a Ciutat Vella mostra un comportament negatiu respecte al conjunt de Barcelona. Per a un índex municipal de 100, el districte ha passat de 80 a 71 en l'última dècada; tendència que s'ha reproduït en altres zones populars de Barcelona (per exemple, Sant Andreu, Nou Barris o Sants-Montjuïc). Observem, doncs, com la millora formativa i ocupacional de Ciutat Vella no queda reflectida en millora relativa de la renda. Es poden apuntar dues raons: la inserció laboral de nous sectors del districte s'ha produït per una via de forta precarització, i la taxa d'accés a les prestacions monetàries públiques (pensions, subsidis, PIRMI...) a Ciutat Vella se situen per sota d'altres territoris amb nivells d'exclusió laboral semblants.

- *La dimensió residencial.* Els preus de l'habitatge nou i de segona mà a Ciutat Vella segueixen molt per sota de la mitjana de Barcelona, ara bé, el comportament del mercat en el districte segueix una tendència alcista sostinguda clarament per sobre de la mitjana municipal. Pel que fa al mercat secundari, la taxa d'increment real dels pisos a Ciutat Vella se situa 4,5 punts per sobre de la general de Barcelona entre 1992 i 1997. Quant als de nova planta, el preu mitjà del m² a Ciutat Vella ha pujat, entre 1992 i 1997, de 186.126 a 212.645 ptes.; l'evolució a

Taula 5
Regeneració urbana de Ciutat Vella: inversions públiques (1988-1996)



Font: Brunet, 1996

Taula 6
Distribució d'inversions per actor i política sectorial (1988-1996) (milions ptes.)

| | Infraestructura | Aparcament | Espai públic | Habitatge | Equipam. ciutat | Universitat | Equipam. barri | Total |
|-------------------------|-----------------|--------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|----------------|
| (1) Ajuntament | 6.384 (50%) | 2.230 (59%) | 14.483 (51%) | 12.613 (58%) | 4.445 (19%) | – | 7.632 (60%) | 47.789 (42%) |
| (2) Altres adms. locals | – | – | 9.254 (39%) | 17 (1%) | 5.342 (26%) | 926 (7%) | 371 (3%) | 17.193 (16%) |
| (3) Govern autonòmic | – | 245 (6%) | 49 (1%) | 7.557 (40%) | 8.463 (35%) | 11.468 (93%) | 3.596 (30%) | 31.378 (29%) |
| (4) Govern central | 6.324 (49%) | 1.300 (34%) | 1.796 (8%) | – | 4.353 (18%) | – | 836 (6%) | 14.159 (13%) |
| Total | 12.709 | 3.775 | 25.583 | 20.170 | 22.604 | 12.394 | 12.436 | 110.519 |

1. Ajuntament i societats municipals: COOB, 1/2 Holsa, 1/2 IMAS, 1/6 MACB PROCIVESA, SMAS
 2. Altres administracions locals: AMB, Diputació, 1/6 MACB, REGESA
 3. Govern autonòmic: Departaments Generalitat, 1/2 IMAS, 1/3 MACB, UPF
 4. Govern central: 1/2 HOLSA, INEM, 1/3 MACB, Ministeri Interior, PAB
 Font: Brunet, 1996

Barcelona ha estat de 229.614 a 243.027 ptes. (1992-97). Dues reflexions finals. D'una banda, el diferencial Barcelona/Ciutat Vella de preu de vivenda nova és molt menor que el diferencial de segona mà, fet positiu pel que té de normalitzador, però que alerta sobre la possible polarització social de l'espai a Ciutat Vella: sobreespecialització en habitatge molt barat de segona mà i oferta excoent de vivenda nova. Finalment, cal dir que els valors mitjans de repercussió del sòl a Ciutat Vella i Barcelona es van igualant, fet que reforça la tesi del potencial especulatiu subjacent en la propietat privada de sòl a àmplies zones del districte.

Ciutat Vella a final dels noranta: principals resultats del procés d'intervenció pública

A. Les pautes de despesa: distribució entre actors i polítiques.

La taula 5 mostra l'evolució del volum anual i acumulat de les inversions públiques connectades a la política de regeneració per al període 1988-1996.

Observem una fase d'explosió de la despesa pública (1988-1990) coincident amb la posada en marxa del model de gestió anteriorment analitzat, seguida d'una fase de consolidació dels nivells de despesa (1991-1996). Aquests nivells compleixen els objectius de massa crítica de recursos, en el marc de la filosofia de concentració temporal d'aquests per sobre del llindar de regeneració.

La taula 6 reflecteix la distribució dels recursos econòmics entre els diferents actors institucionals i entre els diferents sectors de política urbana. En relació als actors, val a destacar el lideratge del govern local, amb una participació del 59,2% sobre el total de la despesa i, dins d'aquest, el predomini nítid de l'Ajuntament de Barcelona (43,8%). El nivell d'implicació autonòmica se situa a prop del 30% i el de l'Administració central es redueix a menys de la meitat (un 12,2%). En relació a les polítiques sectorials, els tres programes de clar contingut sociourbanístic amb impactes en el districte (espai públic, habitatge i equipament comunitari) comporten el 52% de

Taula 7
Regeneració urbana de Ciutat Vella: relació públic/privat

| Inversió pública | |
|--------------------------------------|------------------|
| Pressupost municipal de Ciutat Vella | 10.473 M |
| Infraestructures | 12.709 M |
| Espais públics | 25.583 M |
| Habitatge públic | 20.170 M |
| Equipaments | 41.584 M |
| Total | 110.519 M |
| Inversió privada | |
| Habitatge privat | 18.189 M |
| Companyies de serveis | 16.982 M |
| Rehabilitació immobles | 3.862 M |
| Activitat empresarial de mercat | 90.259 M |
| Total | 133.169 M |
| Inversió total | 243.688 M |

Font: Brunet, 1996. Adaptat

la inversió, per sobre del 48% restant assignat a programes d'escala més àmplia (infraestructures, aparcament, equipaments de ciutat i universitats). Destaca el volum de despesa en espai d'ús col·lectiu (22,9%), seguit de l'habitatge (18,5%); la despesa en equipaments comunitaris, en canvi, se situa per darrera dels recursos destinats a equipaments

de ciutat.

La política d'habitatge és, segurament, la política sectorial que més clarament ha marcat el procés de regeneració des de l'òptica de la millora integral de la població resident. Les xifres bàsiques són les següents: entre 1988 i 1996, el sector públic ha promocionat 1.806 habitatges nous a Ciutat Vella, cosa que ha implicat 94.110 m² de sòl alliberats i 230.226 m² de sostre construït o rehabilitat. En l'àmbit de la rehabilitació, el sector públic ha operat sobre 447 vivendes, mentre que el privat ha repercutit sobre 12.397 habitatges: l'ORCV ha tramitat per sobre d'11.000 milions de pessetes en obres de millora, amb un volum total de subvenció pública proper al 2.700 milions. En una perspectiva temporal, la dinàmica és clarament expansiva: els habitatges socials acabats en el període 1994-1996 dobren la xifra del període 1989-1991 i les rehabilitacions s'incrementen un 49,7% en el mateix període. El grau d'acompliment del programa d'habitatge se situa, el 1997, en un 69,46%.

La participació de cada agent institucional a cada política sectorial ofereix realitats desiguals. El govern local esdevé actor predominant en les tres polítiques sociourbanístiques amb impactes en el districte; el nivell autonòmic pren el lideratge en els programes de grans equipaments de ciutat i universitats; per últim, la presència del govern central és rellevant en la política d'infraestructures.

Constatem, per tant, la naturalesa interinstitucional del procés de regenera-

ció urbana. La concepció clàssica de la política i el govern s'havia recolzat, fins fa ben poc, en dues divisòries clares. La divisòria entre les esferes pública i privada i, dins de la pública, la nítida distribució sectorial del treball entre els diferents nivells de govern. Ciutat Vella ens ha anat mostrant la fallida d'aquesta última lògica. La democràcia municipal ha possibilitat l'accés de la qüestió del centre històric a l'agenda de polítiques públiques locals; però, en cap cas, el monopoli de la regulació local sobre l'esmentada qüestió. En el procés de regeneració de Ciutat Vella, el govern municipal ha compartit espais substantius (de finançament i decisió) i operatius (de gestió) amb els governs de la Generalitat, de l'Estat i recentment de la Unió Europea. La lògica de la determinació multigovernamental de les polítiques s'ha imposat clarament a Ciutat Vella. Veiem, en el punt següent, la redefinició de la divisòria públic/privat.

B. La relació públic/privat en els rendiments de la política.

Un dels objectius estratègics del procés de regeneració passa per considerar la inversió pública en clau de palanca cap a l'expansió de la inversió privada. La taula 8 mostra fins a quin punt això ha estat així. Entre 1988 i 1996, els 110.519 milions de recursos públics s'han vist desbordats per més de 130.000 milions d'inversió privada. Així, dels 243.688 milions d'impacte econòmic total, un 45% han estat públics i el 55% restant privats. Més enllà de les xifres globals, la inversió privada presenta una estructura

interna molt favorable cap a aquella que deriva de l'activitat empresarial de mercat, en canvi, el volum d'inversió de les companyies de serveis es manté establert des de 1988 i la implicació de la propietat en la rehabilitació segueix situant-se per sota del nivell desitjat (representa el 2,9% del total de la despesa del sector privat).

Una lectura simplista d'aquestes xifres podria orientar-nos cap a conclusions errònies o poc matisades. L'increment de la inversió privada a Ciutat Vella pot considerar-se positiu, però no deixa d'obrir nous interrogants. En primer lloc, l'estructura interna de la inversió privada mostra com la implicació de la propietat en la rehabilitació segueix essent baixa i, més important, existeix el risc de consolidar-se una tendència a concentrar aquesta implicació en operacions amb perspectives directes de rendibilitat econòmica: les lligades a expectatives de venda o contractes de lloguer nous. Això comportaria la persistència del dèficit de rehabilitacions socials, aquelles en les quals la propietat s'implica en una lògica de millora habitativa del col·lectiu resident, amb el suport d'una bateria ara poc desenvolupada d'instruments públics de suport. En segon lloc, en el nou escenari pluralista, el sector públic es veurà sotmès a fortes pressions derivades d'interessos immobiliaris i econòmics privats que poden entrar en contradicció amb els objectius estratègics de la política. Davant d'això, el govern municipal ha de plantejar-se com reforçar el seu lideratge i incrementar les seves capacitats d'articular el pluralisme en la perspectiva



dels interessos públics.

Conclusions

El procés de canvi a Ciutat Vella al llarg de les últimes dècades el podem reinterpretar per mitjà de dos models analítics simples.

A. El primer model es construeix sobre una dimensió substantiva que polaritza la regulació pública i el mercat com a mecanismes de direcció del procés de regeneració i una dimensió operativa que polaritza el monopolisme burocràtic i el pluralisme postburocràtic com a esquemes alternatius d'execució. B. El segon model polaritza, en una dimensió, les intervencions urbanes de reestructuració social i funcional de l'espai enfront d'aquelles de caràcter dinamitzador i reequilibrador. I, en l'altra dimensió, les estratègies de plena remodelació física enfront d'aquelles orientades per a la reconstrucció i la rehabilitació.

El model *desarrollista* (1953-1976), motor de la lògica de degradació, el trobem en la conjunció del mercat amb l'aparell burocràtic tradicional. El model

de la reconstrucció (1976-1986), motor del discurs de la regeneració, es pot ubicar en la conjunció de la regulació pública amb un burocratisme que comença a establir les bases de la seva reforma. Finalment, els models de l'expansió/consolidació (1987-1997), motors de la pràctica de la regeneració, es desplacen cap a una regulació més flexible, amb pèrdua no essencial però significativa de la capacitat direccional pública i cap a una decidida aposta per un esquema de nova gestió pública amb lideratge micropolític descentralitzat (consell de districte), direcció substantiva estratègica (comissió gestora), organització implementadora basada en el model d'agència (PROCI-VESA) i obertura pluralista de la gestió a un ventall d'actors institucionals, mercantils i veïnals. Al llarg dels tres models coincidents amb l'etapa democràtica es manté l'acció de millora sense estratègies elititzadores ni terciaritzants obertes. D'altra banda, els instruments d'intervenció han anat potenciant la lògica de reestructuració de l'espai per sobre de l'acció rehabilitadora.

Bibliografia

- Brugué, Q., Gomà, R. (coord.) (1998) *Gobiernos locales y polí-*

ticas públicas. Barcelona: Ariel

- Brunet, F. (1996) *Anàlisi econòmica de les actuacions urbanístiques a Ciutat Vella*. Barcelona: Mimeo

- Ferrer, A. (1982) "La vivienda masiva y la formación metropolitana de Barcelona". Tesi Doctoral. ETSAB, Barcelona.

- Ferrer, A. Nel-lo, O. (1991) Barcelona: *La transformació d'una ciutat industrial*, a Col·lecció Papers, n.3. Barcelona: IEM.

- Ferrer, A. Nel-lo, O. (1998) "Las políticas urbanísticas en la Barcelona metropolitana", a Brugué, Q., Gomà, R., (coord.) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- López Sánchez, P. (1986) *El centro histórico un lugar para el conflicto*. Barcelona: Ediciones de la UB.

- Serra, P. (1991) "Rehabilitar Ciutat Vella, rehabilitar a Ciutat Vella", a *Quaderns Centrals*, n.18, Barcelona.

- Trullén, J. (1998) "El modelo Barcelona de desarrollo económico-urbanístico: a la búsqueda de flexibilidad territorial", a Brugué, Q., Gomà, R. (coord.) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.