

Urbanisme i participació a l'àmbit local. Una experiència de reflexió interdisciplinària

Laura Giménez Gual*

Resum

Els darrers anys han deixat a Catalunya un pòsit significatiu d'experiències que amb més o menys intensitat incorporen la ciutadania en la planificació, ordenació i gestió urbana municipal. Aquest primer gruix d'experiències, amb els seus encerts i errors, ha anat posant les bases d'un incipient corpus metodològic per al desenvolupament d'aquests processos participatius, alhora que han promogut l'establiment de relacions de coneixement, cooperació i treball transversal entre responsables polítics i tècnics especialitzats en polítiques urbanes i responsables polítics i tècnics especialitzats en polítiques participatives. Les diverses experiències de treball transversal han topat amb algunes dificultats (metodològiques, tècniques, polítiques, etc.) alhora que han generat oportunitats importants i, en conseqüència, han posat de manifest la necessitat d'aprofundir en la reflexió sobre com plantejar la participació ciutadana en els processos urbanístics. Amb aquesta voluntat de reflexió transversal va néixer l'Espai Laboratori sobre "*Urbanisme i Participació: iniciatives i reptes de futur*". Un espai impulsat conjuntament des de tres serveis de la Diputació de Barcelona en què tècnics de participació i d'urbanisme dels ajuntaments van aprofundir en la reflexió sobre la participació en l'urbanisme. Com a resultat del grup de treball es va elaborar la publicació *Urbanisme i participació: iniciatives i reptes de futur* (Verdaguer et al, 2011).

Paraules clau

Participació Ciutadana; Urbanisme participatiu; Democràcia participativa; Implicació ciutadana; Transformació urbana.

Resumen: Urbanismo y participación en el ámbito local. Una experiencia de reflexión interdisciplinaria

Los últimos años han dejado en Cataluña un estrato significativo de experiencias que, con mayor o menor intensidad, incorporaban a la ciudadanía en la planificación, ordenación y gestión urbana municipal. Este primer conjunto de experiencias, con sus aciertos y errores, ha ido generando las bases de un corpus metodológico incipiente para el desarrollo de estos procesos participativos, al tiempo que han promovido el establecimiento de relaciones de conocimiento, cooperación y trabajo transversal entre responsables políticos y técnicos especializados en políticas urbanas, con responsables políticos y técnicos especializados en políticas participativas. Las diversas experiencias de trabajo transversal han topado con algunas dificultades (metodológicas, técnicas, políticas, etc.) a la vez que han generado oportunidades importantes y, en consecuencia, han puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en la reflexión acerca de cómo plantear la participación ciudadana en los procesos urbanísticos. Con esta vocación de reflexión transversal nació el "*Espacio Laboratorio*" sobre "*Urbanismo y Participación: iniciativas y retos de futuro*". Un espacio impulsado conjuntamente a partir de tres Servicios de la Diputación de Barcelona en el que técnicos de participación y de urbanismo de los ayuntamientos profundizaron en la reflexión sobre la participación en el urbanismo. Como resultado del grupo de trabajo se elaboró la publicación *Urbanisme i participació: iniciatives i reptes de futur*.

Palabras clave

Participación Ciudadana; Urbanismo Participativo; Democracia Participativa; Implicación Ciudadana; Transformación Urbana.

Recibido: 16/07/2012; aceptado definitivamente: 15/11/2012

* Sociòloga i tècnica experta en participació ciutadana. Oficina de Participació Ciutadana, Àrea d'Atenció a les Persones, Diputació de Barcelona. Passeig de la Vall d'Hebron, 171. Recinte Mundet - Edifici Migjorn, 3a planta. 08035 Barcelona. Email: gimenezgl@diba.cat

Abstract: Urbanism and participation in the local sphere. An experience of interdisciplinary reflection

Recent years have left a significant layer of experiences in Catalonia which, with greater or lesser intensity, involved the public in urban planning, organisation and management. This first set of experiences, with their successes and failures, has been building the foundations of an emerging methodology corpus for the development of these participative processes. All of this achieved while promoting the establishment of interdisciplinary knowledge, cooperation and working relationships between policy makers and technicians who are specialised in urban policies and their counterparts who are specialised in participative policies. The various experiences of interdisciplinary work have encountered some difficulties (methodological, technical, political, etc.) while simultaneously generating important opportunities and, consequently, they have shown the need for further reflection on how to create citizen participation in urban planning processes. This interdisciplinary reflection gave rise to the "Laboratory Space" on "Urbanism and Participation: future initiatives and challenges". This is a space jointly driven by three Services of the Barcelona Provincial Council in which participation and urban planning technicians of the city councils made an in-depth reflection on participation in urbanism. As a result, the working group produced the publication *Urbanism and participation: future initiatives and challenges*.

Key words

Citizen Participation; Participative Urbanism; Participative Democracy; Citizen Involvement; Urban Transformation.

Els processos i transformacions socials i territorials que les nostres viles i ciutats gestionen són cada cop més complexos. En un mateix territori s'acumulen i interactuen processos de transformació que afecten diferents esferes (social, cultural, econòmica, urbanística, etc.), que poden tenir diferent escala (local, comarcal, metropolità, nacional...) i que no sempre convergeixen en les seves dinàmiques. Alhora, cal tenir en compte que en aquests processos hi ha implicats una gran quantitat i heterogeneïtat d'actors que defensen interessos diversos i/o confrontats i que disposen de cada cop més eines i canals per a fer sentir les seves veus. Aquests elements, sumats a una creixent complexitat normativa fan cada cop més difícil de gestionar el territori i les seves transformacions des del govern local (una escala de govern amb moltes dificultats per a disposar dels recursos necessaris per afrontar els problemes als que ha de donar resposta).

L'ordenació, la planificació i la gestió urbana no són alienes a aquesta complexitat i requereixen de més eines i elements per al seu desenvolupament.

En els darrers anys, les polítiques urbanístiques clàssiques han anat evolucionant cap a concepcions més integrals en les que els factors socials han anat prenent rellevància: l'urbanisme com a element de transformació social, com a element de cohesió social, com a element facilitador de relacions socials i vincles comunitaris, com a generador d'identitat, etc. Aquest urbanisme que mira "més enllà de la pedra" progressivament comença a comprendre que l'espai públic ha de tenir en compte la vida quotidiana i estar dissenyat per a tothom per que és un lloc de convivència i integració; comença a comprendre que construïm habitatge per què les persones hi desenvolupin la seva vida; comença a comprendre que les ciutats construïdes, transformades i gestionades per a i amb els seus habitants són més habitables, justes i cohesionades.

Comencem a comprendre, també, que per a fer unes ciutats més habitables hem de pensar-les des de la seva globalitat i vincular les diferents actuacions amb una visió transversal i estratègica. Alhora, una concepció més integradora de les ciutats ens condueix, progressivament, a enten-

dre que la diversitat d'interessos, actors i processos en marxa no es pot gestionar sense comptar amb els seus protagonistes. Hem anat assumint que la participació ciutadana ens ajuda a reforçar la democratització de la presa de decisions de la inversió pública; a garantir la transparència i comprensió de les intervencions públiques; a fomentar la implicació i corresponsabilització ciutadana en els projectes i iniciatives públiques; a adaptar-los millor a les necessitats i usos que acabaran tenint; a facilitar la capitalització del coneixement col·lectiu i la identificació dels elements vertebradors de la identitat sociocultural del territori; a articular activament les relacions del govern amb els moviments associatius i la ciutadania; etc.

En els darrers anys, el propi marc normatiu ha començat a regular la necessitat i bondat de la participació ciutadana en diversos camps, entre ells, l'urbanisme. La Llei d'Urbanisme 305/2006 ja assenyalava que s'han de garantir i fomentar els drets d'iniciativa, informació i participació ciutadana en els processos urbanístics. I afegeix que per facilitar la participació en el procés de formulació dels instruments de planejament urbanístic, l'Administració competent pot aprovar el corresponent programa de participació ciutadana. El programa de participació ciutadana expressa les mesures i actuacions previstes per tal de facilitar tant la divulgació i la comprensió dels objectius i del contingut dels treballs de planejament, com la formulació d'al·legacions, suggeriments o propostes alternatives en el marc del tràmit d'informació pública. De fet, el Reglament suggereix les mesures, accions i instruments necessaris per portar a terme la participació en cada fase. I així, per exemple, en relació amb els continguts associats a la fase prèvia al període d'informació pública, entre altres iniciatives, proposa canals de participació, on es defineixin els diferents instruments que es posaran a disposició de la ciutadania i les institucions per recollir les seves opinions, així

com per facilitar el debat i la presentació de propostes. Afirmar, en tot cas, que els canals previstos han de buscar la intervenció dels sectors de població significatius en el territori i no limitar-se a una crida genèrica a la participació.

L'aplicació dels requisits de participació en relació amb el planejament ha estat de caire molt divers, com mostren diversos estudis (Martí-Costa, 2009 i Fundació Catalunya S.XXI, 2008).

L'ambigüitat en la formulació del que és d'obligat compliment i el que és propositiu ha generat interpretacions diverses, però alhora el fet que no es determini el contingut i abast de la participació permet que aquesta s'adeqüi a les diverses realitats i voluntats polítiques municipals. Sigui com sigui, però, la participació ciutadana ha anat guanyant espai de manera progressiva en la formulació de les polítiques urbanístiques.

En aquest sentit i a banda de l'esmentada Llei d'Urbanisme, cal tenir en compte el fort impacte que ha tingut la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, coneguda com a "Llei de Barris" (Generalitat de Catalunya, 2006). Les diverses convocatòries d'ajuts per a la millora de barris i viles han promogut explícitament la incorporació de la participació ciutadana tant en el procés de redacció com en l'execució dels Projectes d'Intervenció Integral (Martí-Costa, M i Parés, M., 2009).

A aquestes experiències cal sumar-hi, en els darrers anys, les relacionades amb la planificació de l'habitatge (Plans Locals d'Habitatge, promoguts per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge), amb la planificació de la mobilitat o amb la planificació d'equipaments públics municipals, entre altres.

En definitiva, fruit d'aquesta progressiva assumpció cultural i legal de la participació ciutadana, els darrers anys han deixat un pòsit significatiu d'experiències que amb més o menys intensitat

incorporaven la ciutadania en la planificació, ordenació i gestió urbana municipal. Aquest primer gruix d'experiències, amb els seus encerts i errors, ha anat posant les bases d'un incipient corpus metodològic per al desenvolupament d'aquests processos participatius, alhora que han promogut l'establiment de relacions de coneixement, cooperació i treball transversal entre responsables polítics i tècnics especialitzats en polítiques urbanes i responsables polítics i tècnics especialitzats en polítiques participatives.

Bon exemple d'això el trobem a la Diputació de Barcelona, on s'han dut a terme diverses iniciatives de treball transversal en matèria d'urbanisme i participació. L'Oficina de Participació Ciutadana de l'Àrea d'Atenció a les Persones i la Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats, han treballat conjuntament des de l'any 2005 per a oferir suport als municipis en el procés de redacció i execució dels Projectes d'Intervenció Integral de la Llei de Barris i des del 2008 ofereixen suport tècnic als municipis en l'elaboració dels Plans Locals d'Habitatge. Són, doncs, 7 anys de treball i reflexió conjunta en relació amb la participació ciutadana en l'urbanisme. De la mateixa manera, l'Oficina de Participació Ciutadana i el Servei d'Equipaments i Espai Públic estan treballant més recentment per a la introducció de la participació en els Plans d'Usos i Plans Directors d'Equipaments.

Les diverses experiències de col·laboració i treball transversal han topar amb algunes dificultats (metodològiques, tècniques, polítiques, etc.), alhora que han generat oportunitats importants i, en conseqüència, han posat de manifest la necessitat d'aprofundir conjuntament en la reflexió sobre com plantejar la participació ciutadana en els processos urbanístics. Amb aquesta voluntat de reflexió conjunta des de l'experiència va néixer l'Espai Laboratori sobre "*Urbanisme i Participació: iniciatives i reptes de futur*". Un espai impulsat

conjuntament des de tres serveis de la Diputació (Oficina de Participació Ciutadana, Gerència de Serveis d'Urbanisme, Habitatge i Activitats i Servei d'Equipaments i Espai Públic) en què tècnics de la pròpia Diputació i, sobretot, tècnics i tècniques de participació i d'urbanisme dels ajuntaments van aprofundir en la reflexió sobre la participació en l'urbanisme.

L'objectiu de l'espai laboratori era aportar criteris i eines per a millorar la manera de desenvolupar processos participatius en els instruments de planejament urbanístic, de planificació de l'habitatge, en la millora urbana o en la planificació i avaluació de l'espai públic i els equipaments.

L'Espai Laboratori es va desenvolupar al llarg de 5 sessions i va comptar amb l'assistència tècnica de Gea 21 en col·laboració amb la Fundació Catalunya Segle XXI. Les conclusions del grup de treball es troben recollits àmpliament en la publicació resultant de l'Espai Laboratori. A continuació destaquem, molt breument, algunes de les reflexions recollides en el document.

1. Qualsevol transformació de l'escenari urbà comporta un impacte en les pautes d'ús comunitari i en l'entramat de relacions socials vinculades a aquest escenari. L'urbanisme defineix l'espai en el que es desenvolupa la vida i des d'aquesta perspectiva, crea un determinat tipus de comunitats socials. Els impactes de les actuacions urbanístiques s'han de pensar, doncs, molt més enllà de la pedra. No podem pensar l'urbanisme, sense pensar abans quina comunitat volem promoure i quines conseqüències tindran les decisions urbanístiques que prenguem en termes d'articulació social. Cal que els projectes s'emmarquin dins un projecte global i estratègic de ciutat, vila o poble i cal que mantinguin coherència entre ells. Les transformacions urbanes requereixen, doncs, de projecte polític. I com més ampli i compartit sigui aquest, més potencial de trans-

formació tindrà.

2. Per lligar la intervenció al model de ciutat cal vincular-la amb els restants instruments de gestió del futur existents en l'àmbit: Planejament urbanístic municipal, Agenda21, Projecte d'Intervenció Integral, etc.. Aquesta tasca exigeix un esforç de coordinació entre àrees o departaments de l'administració implicats per tal de dotar de coherència el procés. Aquesta tasca de coordinació no resulta senzilla, atès que els criteris, ritmes de treball, agendes o interessos no són sempre coincidents.
3. Cal planificar els espais pensant en els usos i en les necessitats de la població. El coneixement de la realitat social sobre la que s'ha d'intervenir resulta tan important com el coneixement de les claus urbanístiques estructurals i morfològiques. En aquest sentit, cal tenir present que tan important com les necessitats objectives són els desitjos, les expectatives i l'imaginari subjectius. En tot cas, el repte és aconseguir que el conjunt de necessitats i desitjos identificats s'articuli en una visió col·lectiva i operativa.
4. En qualsevol escenari urbà hi intervenen molts actors, amb interessos diversos i/o confrontats. És fonamental identificar tots els actors, les seves relacions i els conflictes d'interessos que mantenen. Una bona diagnosi compartida pels propis actors és fonamental per al posterior assoliment d'acords.
5. La participació necessita unes condicions i oportunitats per a desenvolupar-se. Existeix molta literatura especialitzada que recull quines són aquestes condicions per a la participació². A tall de síntesi, destaquem alguns d'aquests criteris:
 - Lideratge i compromís polític. En principi la

iniciativa pot provenir de qualsevol dels estaments, sectors o col·lectius d'agents afectats pels processos urbans, però si aquest impuls inicial no convergeix amb la voluntat i compromís polític és difícil que el procés participatiu produeixi resultats operatius.

- Definició clara d'objectius i límits (polítics i tècnics) del procés i planificació dels recursos necessaris. Cal definir i explicar molt bé què estem disposats a posar a debat, què no i per què, quins són els límits i condicionants tècnics, així com què es farà amb els resultats del procés.
- Informació rellevant, plural i de qualitat. Sovint en els processos urbanístics es confon la informació pública amb la participació. La informació és condició necessària per a la participació, tot i que no suficient. Per a permetre la participació de qualitat, cal vetllar perquè la informació que arriba als participants sigui plural, rellevant i de qualitat. Aquesta informació ha d'anar de la mà de la transparència en la gestió del procés. Aquests elements aconsellen l'elaboració d'un pla de comunicació associat al pla de participació.
- Rellevància de la temàtica del procés de participació i capacitat d'actuació de l'administració en relació amb aquesta.
- Transversalitat i coordinació entre urbanisme i participació. La descoordinació i desfament de ritmes, visions i "tempos" dels protocols urbanístics i els processos participatius apareix com un dels principals problemes en les diverses experiències. En aquest sentit, és aconsellable introduir la participació des de l'inici i, dins dels límits possibles, concedir-li el temps necessari a les etapes inicials. Com més sòlides i consensuades es trobin aquestes etapes inicials, major flexibilitat i agilitat s'aconseguirà en les etapes amb major càrrega tècnica. D'altra banda, cal tenir en compte que a banda

² Algunes de les publicacions en les que es tracta més abastament sobre els criteris i condicions per a la participació són: Parés (2009); Font, J. i Blanco, I. (2003); Observatorios Locales de Democràcia Participativa (2006); Anduiza, E. i de Maya, S. (2003)

de conjuntar els ritmes també caldrà dedicar un esforç important al coneixement dels requeriments tècnics implicats en ambdues vessants (urbanística i participativa) i a la cerca de llenguatges i visions compartides.

- Integració en el sistema de participació existent. És important aprofitar dinàmiques, mecanismes i espais de participació ciutadana ja existents al municipi i procurar no generar espais de participació aïllats, desconnectats i que no tindran cap mena de continuïtat. La integració dels processos participatius reforça la cultura política, reforça els mecanismes i espais existents i fa la participació més eficient.
- Extensió i diversitat de participants i pluralitat de visions. Per tal que la participació tingui el màxim de legitimitat possible, cal vetllar tant per l'amplitud del procés (que arribi al màxim de ciutadans/nes) com per la diversitat i pluralitat dels participants (que hi siguin representats els diversos col·lectius i les diverses visions presents al municipi).
- Deliberació i expressió lliure dels participants. La participació necessita diàleg i per què aquest es produeixi cal generar els espais adequats i vetllar perquè tots els participants tinguin les mateixes condicions per expressar-se lliurement.
- Devolució dels resultats i conseqüències del procés en les polítiques i/o decisions públiques municipals i en la millora de la cultura política i de les relacions entre actors. Sovint es convoca la ciutadania perquè doni la seva opinió sobre una qüestió però després no s'informa de quin és el resultat d'aquesta consulta i en què es traduirà. Aquesta negligència en el tancament dels processos genera molta frustració i hipoteca les oportunitats futures de treball amb la ciutadania. És fonamental, doncs, tancar bé els processos, fent una devolució dels resultats, traduint les consultes en decisions i ac-

tuacions públiques i fent visibles aquestes conseqüències del procés.

- Tots aquests elements requereixen una bona planificació del procés i la utilització de les tècniques adequades. La flexibilitat metodològica i permetrà trobar la combinació d'elements metodològics més adequats per a cada moment i realitat. D'altra banda, l'anàlisi de diverses experiències de participació en l'urbanisme ens condueix a assenyalar el bon resultat de les tècniques basades en l'aproximació al lloc d'intervenció (tècniques *outreach*).

Aquests són alguns dels criteris generals que es van consensuar en el grup de treball de l'Espai laboratorí. El document en recull més i més àmpliament, alhora que els acompanya d'exemples de petites bones pràctiques de les diverses experiències analitzades que poden servir de referència a d'altres municipis que vulguin encetar processos de participació en l'urbanisme.

La valoració d'aquest espai de treball transversal que s'ha generat amb el laboratorí ha estat molt positiva i pensem que pot contribuir a millorar les futures experiències de participació en l'urbanisme a l'àmbit local. D'entrada, *l'Espai Laboratorí Urbanisme i Participació Ciutadana*: iniciatives i reptes de futur ens ha ajudat, a capitalitzar i posar en valor l'experiència acumulada en els nostres municipis, tot generant coneixement compartit a partir d'aquesta. Alhora, hem estat capaços de generar un espai de coneixement i confiança i un llenguatge compartit entre tècnics d'urbanisme i tècnics de participació. De la mateixa manera, també s'ha aconseguit generar un major coneixement del marc teòric de la participació aplicada a iniciatives urbanístiques locals i, més enllà del marc teòric, definir criteris, eines i tècniques per a afavorir un urbanisme participatiu i identificar les necessitats i reptes a assolir per facilitar als equips municipals el desenvolupament

de processos participatius en les seves polítiques urbanes.

Finalment, amb aquest projecte es consolida una política decidida de treball transversal a l'interior de la Diputació de Barcelona. En aquest sentit, les reflexions, aportacions i conclusions de l'espai laboratori ens han de servir com a catalitzador i fulla de ruta per concretar noves iniciatives dirigides a millorar la participació en l'urbanisme. En aquest sentit, la nostra intenció és que aquest treball sigui només una primera materialització d'un procés de treball conjunt que volem continuar promovent.

Referències

ANDUIZA, E. i de MAYA, S. *La qualitat de la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill / Col. Finestra Oberta, nº 43, 2003.

FONT, J. i BLANCO, I. *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per a què?* Barcelona: Diputació de Barcelona / Papers de Participació Ciutadana, nº 9, 2003.

FUNDACIÓ CATALUNYA SEGLE XXI. *Cap a una estratègia d'urbanisme participatiu als municipis catalans*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009.

<http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Qualitat%20democr%C3%A0tica/02_Divulgacio,%20formacio%20i%20recerca/04_Recerca/Arxius/estrategia_urbanisme.pdf>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Llei 2/2004 i Reglament de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya / Col. Quaderns de Legislació, nº 56, 2006. <http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home/Servis%20i%20tramits/Biblioteca%20i%20documentacio/Planificacio%20territorial/Publicacions/Urbanisme/ql56_tcm32-37888.pdf>.

MARTÍ, M. i PARÉS, M. (Coords). *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009.

MARTÍ-COSTA, M. (coord.): *La participació ciutadana en l'urbanisme: Els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009.

<http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Qualitat%20democr%C3%A0tica/02_Divulgacio,%20formacio%20i%20recerca/04_Recerca/Arxius/pla_ordenacio_municipal.pdf>.

OLDP. *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa / Ayuntamiento de Barcelona, 2006.

<http://www.oidp.net/?eID=BCN_OIDP_Public_Files::ajax_Methods&function=DOWNLOAD&ref_type=10&ref_ID=46&ref_lang=ES>.

PARÉS, M. (Coord). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel, 2009.

VERDAGUER, C. i VELÁZQUEZ, I. (Red.): *Urbanisme i participació: iniciatives i reptes de futur. Conclusions del grup de treball sobre urbanisme i participació ciutadana en l'àmbit local*. Barcelona: Diputació de Barcelona / Col·lecció Documents de Treball, Sèrie_Territori, nº 19, 2011.

<http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=7a988923-b99c-40fd-843b-b48df540542c&groupId=523487>

(Consultados el 18 de febrero de 2013).

Cita del artículo

GIMÉNEZ GUAL, L. Urbanisme i participació a l'àmbit local. Una experiència de reflexió interdisciplinària. *Habitat y Sociedad*, 2012, nº 4, p. 93-99.

<www.habitatsociedad.us.es>.