

Polítiques de participació ciutadana: reptes i estratègies per a la ciutat de baixa densitat

Helena Cruz i Gallach

Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona

Víctor Garcia Subirà

Polítòleg

A Catalunya, en els darrers anys, són diversos els municipis que han instaurat òrgans estables de participació ciutadana o han desenvolupat processos participatius associats a l'elaboració de determinades polítiques públiques. Aquestes propostes s'han anat estenent com a mecanismes per donar un accent més obert a les formes tradicionals de govern i s'han complementat també amb altres estratègies d'informació i comunicació. Arrelades especialment a l'àmbit de la política municipal, han consistit, per exemple, a acompanyar de jornades participatives la formulació d'algun projecte urbanístic (per exemple, la reforma d'una plaça); altres han optat per confeccionar un full de ruta que recollís el futur desitjat per al poble o ciutat (per exemple, plans estratègics), o altres experiències han consistit a constituir òrgans de participació territorials (per barris o districtes) o temàtics (entitats culturals, esportives o de comerç).

En el marc d'aquest article, ens centrarem a dibuixar alguns dels reptes que presenta la ciutat de baixa densitat a l'hora de desenvolupar-hi polítiques de foment de la participació ciutadana. Per fer-ho, en primer lloc, presentarem alguns dels trets que caracteritzen avui els processos de participació a Catalunya per, després, dibuixar les principals problemàtiques que s'han començat a posar en relleu, tot i la seva encara recent implementació respecte d'altres països. En segon lloc, pararem atenció als trets característics dels entorns de baixa densitat que esdevenen clau a l'hora d'activar-hi polítiques d'incentivació de la participació, per, així, traçar quins són els reptes que cal afrontar a l'hora de dissenyar-les. Finalment, i amb la intenció de contribuir al debat, presentarem algunes idees entorn de les línies d'acció que es podrien dur a terme per tal de facilitar una bona implementació i un bon desenvolupament de les polítiques de foment de la participació ciutadana a la ciutat de baixa densitat.

La participació ciutadana a Catalunya, avui

A Catalunya, el desenvolupament de polítiques de participació ciutadana és recent en comparació amb altres països europeus, o en comparació amb altres polítiques que en les darreres dècades han entrat a formar part de les agendes municipals (mobilitat, medi ambient, innovació econòmica, habitatge). En aquest sentit, des de mitjan anys noranta, s'han desenvolupat un gran nombre de tècniques i mètodes aplicables per tal d'executar el que hem anomenat processos de participació ciutadana. A diferència d'altres països, aquest ventall d'eines i instruments a casa nostra ha estat en gran part aportat des de la ciència política. En canvi, en els països anglosaxons, ja des de la dècada dels anys setanta, van sorgir, en el si de la disciplina de la planificació urbana, alguns corrents orientats a reforçar la incidència de la ciutadania en els processos de planificació (Davidoff, 1965; Alexander, 1976; Friedman, 1992; Healey, 1997). Tot i això, a l'Estat espanyol no van tenir especial influència en aquest camp, i no ha estat fins a la darrera dècada quan han sorgit múltiples propostes orientades a formular un sistema de democràcia més participativa. En aquest sentit, les metodologies i els instruments d'informació, consulta i participació ciutadana s'han presentat com a mecanismes que podien donar suport al procés d'elaboració de les polítiques públiques. Així, des de l'òptica de la planificació i gestió del territori, són propostes metodològiques que no han estat orientades a acompanyar concretament els processos de planificació o gestió urbana (com ha succeït a altres llocs), sinó que s'han aplicat durant l'elaboració de polítiques de diversa naturalesa: culturals, educatives, de joventut, de promoció econòmica, etc.

Són processos d'una durada concreta i solen tenir lloc a l'inici del disseny de les polítiques. Alguns dels òrgans que s'han instaurat són els consells consultius, sectorials, de barri, de ciutat o d'infants; pel que fa a les metodologies, s'han donat a conèixer els tallers urbans, els tallers de prospectiva, els jurats ciutadans o altres mètodes amb marca registrada; i respecte als instruments, els plans comunitaris, els plans estratègics o les agendes 21 també han estat eines a través de les quals s'ha facilitat la incidència de la població en el quefer de la ciutat. Tots aquests processos es caracteritzen, a l'hora d'implementar-los, per ser regulats, força estructurats, de caràcter formal i que han tendit a acotar les qüestions aptes per ser debatudes. Pel que fa a la durada dels processos, tot i que n'existeixen de caràcter permanent (per exemple, l'establiment d'un òrgan de representació ciutadana), gran part de les metodologies o d'alguns tipus de plans tenen un caràcter més

puntual. A Catalunya, aquests últims han tingut més difusió que no pas els primers i, a més, l'experiència catalana s'ha centrat especialment en l'àmbit dels municipis. Com a conseqüència, els ajuntaments han tingut un rol destacat en tant que promotors i impulsors dels processos participatius, de vegades com a responsable únic del procés.

Així, durant la darrera dècada, a Catalunya s'ha confegit un catàleg ric i divers de mètodes, eines i ens que han donat cos al que entenem per la participació ciutadana. Si bé estaríem d'acord a concebre-la com aquelles activitats orientades a influir en les polítiques (Font i Blanco, 2003), sovint, quan fem referència a la participació ciutadana, ens remetem exclusivament a l'aplicació de mètodes i tècniques que tenen per objectiu regular-ne els processos i que tenen els seus manuals i els seus practicants (Bobbio, 2005). Al mateix temps, tendim a obviar aquells processos més informals i poc estructurats. En aquest sentit, quan ens remetem a la participació ciutadana, cada vegada més excloem formes de revitalització de la societat civil o l'aparició de processos espontanis, fins i tot lligats a l'associacionisme.

Tot i la relativament recent aplicació de polítiques de foment de la participació ciutadana, comencem a tenir prou diversitat d'experiències per analitzar quins són aquells aspectes que caldria millorar. Una de les qüestions que es posen en relleu quan es fa aquesta radiografia és el procés d'estandardització que han sofert els mètodes i els instruments de participació a l'hora d'aplicar-se. Així, poques vegades s'ha parat l'atenció adequada a adaptar-los a les especificitats locals i, a vegades, s'ha caigut en el parany de transformar les tècniques i els mètodes de participació ciutadana en simples receptes aplicables a les diferents polítiques públiques, sense parat atenció a les particularitats de la política. Aquest fenomen d'uniformització ha tingut lloc de manera paral·lela a una progressiva externalització i subcontractació a empreses especialitzades del disseny, l'organització i la dinamització dels processos participatius.

Si bé el foment de les polítiques de participació s'ha impulsat sota el marc per promoure formes de govern relacionals, que tinguessin en compte tots els actors i intentant que no s'executessin en sentit *top-down*, a la pràctica l'execució d'aquesta nova manera de fer política s'ha limitat a espais concrets i moments puntuals d'una durada tancada i que hem anomenat processos participatius. És a dir, pel que fa a la planificació urbana, s'han obert processos de participació per al disseny d'una plaça pública, la localització d'un mercat o per decidir quin tipus

d'equipament cultural calia construir al municipi, però, en canvi, s'ha tendit a evitar de sotmetre a un debat públic i obert els plantejaments dels plans generals o del planejament derivat (malgrat que la legislació urbanística catalana actual obligeu a la redacció d'una memòria de participació ciutadana associada als plans d'ordenació urbanística municipal). Així, l'espai de participació de la ciutadania està limitat a un projecte concret i en un moment determinat.

En aquest sentit, i a causa també de la subcontractació de l'execució dels processos participatius, massa vegades l'èmfasi no es posa en l'impacte d'aquest procés en la política, sinó que es concentren els esforços en el desenvolupament del mateix procés de participació (les jornades de tallers urbans, la constitució d'un jurat ciutadà, la confecció d'un pla estratègic, etc.) i en la redacció del document final que descriu com s'ha desenvolupat i en què ha consistit el procés participatiu. Així, poques vegades podem conèixer fins a quin punt i de quina manera s'han tingut en compte les propostes realitzades per la ciutadania a l'hora d'elaborar el projecte final, mentre que podem arribar a tenir un coneixement detallat de qui ha assistit al procés, com s'ha estructurat, quins temes s'han debatut, quines propostes s'han formulat i quines han estat consensuades entre els participants. En definitiva, s'ha tendit a parlar poca atenció a l'impacte de les resolucions del procés participatiu sobre les polítiques que se sotmeten a discussió, sovint a causa de l'interès excessiu que hem tingut pel procés participatiu en si. D'altra banda, alguns processos participatius han presentat dificultats a l'hora de traduir els acords presos en accions concretes, sovint a causa del caràcter general de les resolucions que s'han pres, ja que s'ha prioritzat la voluntat d'adquirir un determinat nivell de consens.

Com dèiem, si bé existeixen mètodes d'avaluació de la participació, sovint s'apliquen al mateix procés parant atenció a l'assistència, al desenvolupament i a l'estructura, a les tasques de retorn als assistents, etc. En canvi, l'avaluació del procés no sol analitzar si les resolucions i els acords presos en els processos participatius s'han incorporat i de quina manera als projectes finals, és a dir, en quin grau s'han tingut en consideració per part de l'Administració les aportacions ciutadanes en l'elaboració dels projectes en qüestió. És per això que podem considerar que cal millorar les tasques de «retorn» als participants una vegada ha acabat el procés de participació. L'anomenat moment de «retorn» actualment consisteix a transmetre'ls el document final en el qual es recullen totes les propostes fetes i aquelles finalment consensuades, però, en canvi, no s'especifiquen quines han estat recollides per l'equip redactor del projecte urbanístic o aquelles que acabaran traduint-se en

acció de govern. Si no es dediquen esforços a detallar en què ha consistit l'aportació de la ciutadania als projectes que emprendre el govern, fàcilment es podria contribuir a difondre un sentiment de frustració entre els participants.

Les dificultats per traduir els acords presos en accions concretes també s'exemplifiquen amb les dificultats que existeixen a l'hora de potenciar una acció transversal a l'interior de l'Administració pública. L'aplicació de polítiques de participació no hauria de ser considerada una qüestió sectorial més que requereix una regidoria pròpia i independent. La implementació de polítiques d'incentivació de la participació de la ciutadana s'ha traduït, com hem dit, en la creació d'espais delimitats temporalment i temàticament on els assistents (seleccionats o no) poden expressar la seva opinió i prendre part en un procés de deliberació que conclou quan es concorden una sèrie de propostes entre els participants. Com a conseqüència de la concepció dels espais de participació com a puntuals i orientats a projectes exclusius, s'han creat departaments, regidories o tècnics dedicats a dur a terme aquests processos, fet que ha emfatitzat la concepció de les polítiques de participació com una política més de l'agenda municipal, sense intentar trencar amb les divisions internes de l'Administració ni permetre que s'impulsin noves formes de govern.

Aquests aspectes que hem anat destriant semblen prou significatius per parar-hi atenció, per no caure en el potencial propagandístic de la participació, que podria tenir un efecte *boomerang*.

De la ciutat compacta a la baixa densitat

Abans de plantejar l'aplicació de polítiques de participació en entorns de baixa densitat, detallarem aquelles característiques que podrien facilitar-ne o dificultar-ne l'execució i que presenten tant la ciutat compacta com la baixa densitat.

Com és conegut, la ciutat compacta mostra, gràcies a la presència d'equipaments i serveis de proximitat, un ús quotidià de l'espai públic, el qual permet una interacció social més gran entre aquells que hi habiten. La possibilitat d'un contacte més intens entre les persones, per la densitat i la complexitat d'usos, permet el desenvolupament del que anomenem la «vida de barri». Per tant, la diversitat (d'usos, d'activitats, de persones) i l'heterogeneïtat són característiques de l'espai públic de la ciutat compacta. L'ús quotidià de l'espai públic i la convivència també permeten el sorgiment d'un sentiment més gran de pertinença a una determinada

comunitat. És, a més, la ciutat compacta la que, a través de la seva complexitat d'usos, d'activitats i d'individus, permet una cohesió social més gran. Totes aquestes característiques són, alhora, components facilitadors per a la participació de la ciutadania en la presa de decisions que l'afecten, en tant que se sent més identificada amb els seus espais quotidians i de relació.

En contraposició, si fem atenció a la ciutat de baixa densitat, sabrem que els estils de vida s'hi caracteritzen per una individualització i un aïllament més grans. Especialment a causa de l'estructura urbanística que presenta, amb pocs espais públics, que, en canvi, han estat privatitzats, i que fa que no existeixin espais de relació i de convivència. D'altra banda, l'especialització funcional (i sovint també tipològica) que solen presentar els entorns de baixa densitat comporta, en conseqüència, una homogeneïtzació social més gran. Tot plegat, la manca d'ús de l'espai públic, l'aïllament del mode de vida, la reproducció tipològica residencial, etc., acaba desencadenant una desvinculació identitària.

Si a la ciutat compacta trobàvem unes condicions que faciliten la cohesió social, a la baixa densitat podríem considerar que la segregació socioespacial és molt més accentuada. Segurament, amb els conceptes *barri* i *urbanització* aconseguim exemplificar aquestes dinàmiques. En un cas, s'aconsegueix crear les condicions perquè es desenvolupi una «vida de barri»; en l'altre, la vida de la urbanització està basada en la reduïda interacció entre els seus habitants.

Aquestes són qüestions entorn de les quals em sembla necessari reflexionar a l'hora de pensar en l'aplicació de polítiques de participació en àmbits de baixa densitat. Són, doncs, considerables les dificultats o els reptes que presenta per desenvolupar-hi polítiques de foment de la participació un àmbit que es caracteritza per la desvinculació de la població del lloc on viu, per la homogeneïtzació social i per l'especialització residencial.

Els reptes de la participació en la baixa densitat

Hem mostrat que disposem de diversos mètodes i instruments per desenvolupar processos de participació. Són metodologies o eines que no han estat pensades i proposades des de la planificació del territori, i per tant no han estat pensades en la lògica urbana (compacte-dispers) de l'espai on s'han d'aplicar. També hem apuntat que els processos participatius que es desenvolupen avui en dia a

Catalunya tendeixen a no adaptar-se gaire a les especificitats locals, i és que sovint la mateixa metodologia participativa s'aplica en contextos urbans diversos i acompanyant polítiques urbanes de diversa índole (el projecte de reforma d'una plaça o la reforma del pla general).

En una societat on emergeix la necessitat de noves formes de democràcia participativa, paradoxalment, s'avança cap a un model territorial dispers, el qual suposa una reducció de la presència d'espais públics, i per tant, al mateix temps, disminueix l'actiu que pot actuar com a potenciador del capital social. Pensar en l'aplicació de polítiques de foment de la participació de la ciutadania en zones urbanes de baixa densitat ens obliga a fer un esforç d'adaptació al nou context i a incorporar-ne les especificitats. Contextos urbans diversos requereixen polítiques urbanes diverses. A tall d'exemple, un procés de participació segurament haurà de ser preparat, organitzat i executat de manera diferent en una urbanització d'autoconstrucció que en una zona d'habitatges unifamiliars adossats, perquè les necessitats urbanístiques, la coneixença entre els seus habitants i les dinàmiques de relació entre ells seran diferents.

Per tal de gestionar la baixa densitat, la pluralitat d'instruments que tenim a disposició és ben àmplia. La transversalitat de les polítiques urbanes demana una transversalitat interna més gran en el funcionament de l'Administració pública. Si la divisió departamental entre regidories de participació i regidories d'urbanisme continua establerta, difícilment podrem gestionar de manera participativa i continuada l'urbanisme. Segurament, l'aplicació de processos participatius en la gestió de la baixa densitat també ens demana un canvi d'escala, ja que els processos participatius que es desenvolupin en un poble podran tenir una escala municipal, mentre que els processos que es desenvolupin en municipis amb presència de baixa densitat caldrà focalitzar-los en aquests espais de manera específica. El feble teixit associatiu que solen presentar els entorns de baixa densitat representa una dificultat afegida a l'hora d'implementar-los, perquè, tradicionalment, la identificació dels interlocutors s'ha fet a partir de les associacions preestablertes en els barris. Sense aquestes associacions, la selecció dels interlocutors o la comunicació amb els habitants pot ser més complicada.

D'altra banda, ens situem en àmbits amb una homogeneïtzació social més elevada que en una ciutat compacta, i per tant, les qüestions de representativitat poden resultar més garantides. La individualització del *modus vivendi* en els espais de baixa densitat pot desembocar en una particularització de les problemàtiques

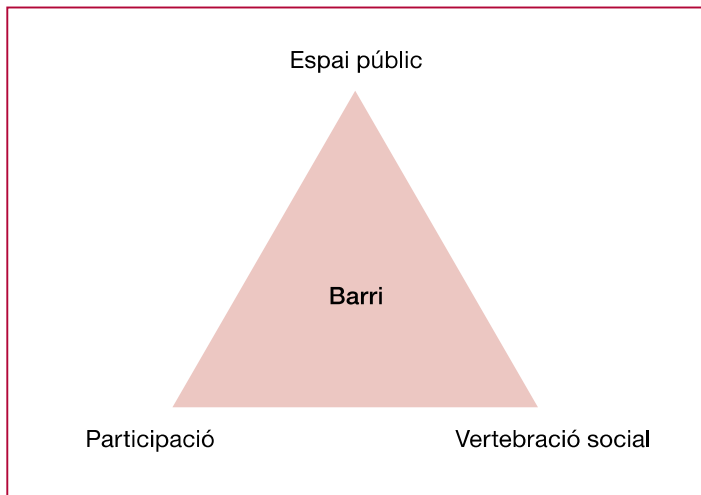
d'interès per als participants. Així doncs, els processos participatius en els espais de baixa densitat hauran de tenir especial cura per buscar problemàtiques col·lectives i no reduir-se a una suma de problemes particulars.

En el marc que he descrit entorn del rol dels ajuntaments com a impulsors i responsables dels processos de participació, em sembla necessari insistir en aspectes com la capacitat dels veïns i les veïnes, per tal que la dependència de l'Administració en termes de participació sigui menor. En aquest sentit, treballar en la coresponsabilitat de la participació podria contribuir a enfortir el sentiment de pertinença dels habitants de la ciutat de baixa densitat.

Possibles fronts d'actuació

El seminari que va donar peu a aquest seguit de reflexions es proposava la recerca d'estratègies i polítiques per gestionar la baixa densitat. Per tant, per reforçar-ne les característiques socials i urbanístiques que presenta de manera debilitada respecte a la ciutat compacta, una estratègia a seguir seria la incentivació de polítiques de foment de la participació de la ciutadania. Aquells trets diferencials de la baixa densitat que he posat en relleu (i que representen significants reptes a l'hora d'implementar-hi processos de participació), la identitat i el sentiment de pertinença, la cohesió social, la manca de l'espai públic viscut, etc., són qüestions que podrien ser treballades precisament amb l'aplicació de processos, mecanismes o òrgans de participació ciutadana.

D'altra banda, la programació de polítiques de participació en ambients urbans que presenten unes característiques diferenciadores respecte a la ciutat compacta representa un nou espai d'acció, que alhora ens obre l'oportunitat per reflexionar sobre com actuar-hi. Els reptes que presenta l'aplicació de polítiques de participació en la baixa densitat són l'oportunitat per polir aquelles problemàtiques que hem detectat a l'hora d'aplicar-les en la ciutat compacta; en definitiva, per innovar. Així, considero que ha d'estar acompanyada d'altres actuacions. D'una banda, cal treballar vers una vertebració social més gran, des d'una perspectiva social i comunitària, potenciant el compromís cívic dels residents perquè aquesta participació es pugui desencadenar. L'altre front d'actuació hauria d'estar lligat amb el desenvolupament de polítiques d'espai públic, fomentant la interacció social i l'arrelament al propi espai viscut, perquè, en definitiva, actuï com un contenidor de relacions socials (d'interacció social, de vinculació al barri, de sentiment de pertinença, etc.).



Elaboració pròpia.

Així doncs, les polítiques urbanístiques han de facilitar uns serveis, uns equipaments i un transport que reforcin els espais públics de la baixa densitat, que comptin amb un bon disseny, que es vertebrin en entorns relacionals i humanitzats i, en definitiva, que aportin contingut social i identitari. Per exemple, el foment del transport públic en àrees de baixa densitat serà una millor política de mobilitat si es fa amb la creació d'espais d'intercanvi: la instal·lació de marquesines en una urbanització pot esdevenir la creació de punts de trobada, d'intercanvi i d'interacció dels seus habitants i, a més, d'espais d'aproximació de l'Administració local en tant que punts d'informació i comunicació. Així, enfortint la identitat i vinculació al barri, aconseguirem tant enfortir el desenvolupament de polítiques de participació com gestionar, en definitiva, els espais de baixa densitat.

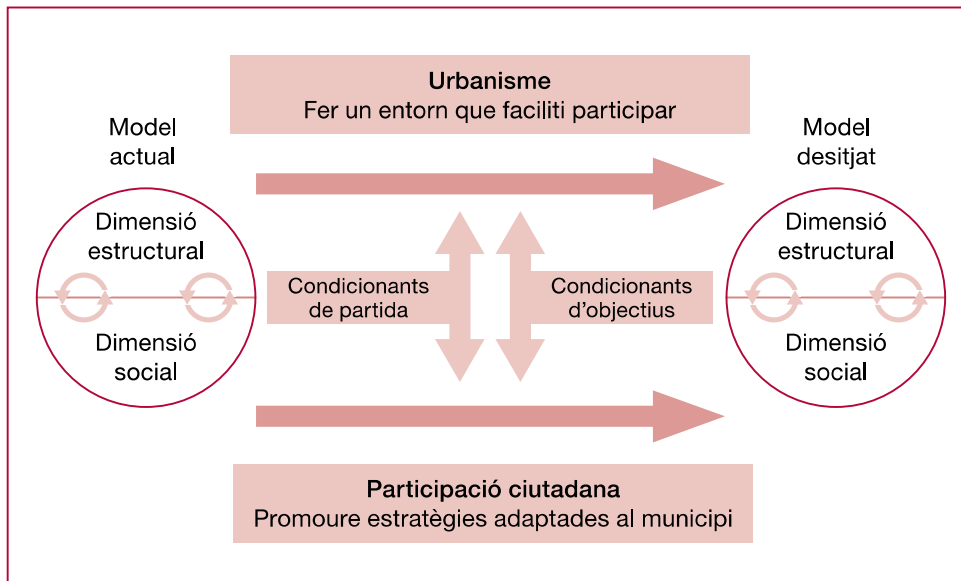
Ens situem així en un escenari en què tenim l'oportunitat d'aprendre de l'experiència acumulada en processos de participació ciutadana realitzats majoritàriament a la ciutat compacta per repensar les estratègies de foment de la participació i adaptar-les a la realitat de la ciutat de baixa densitat. Si volem aconseguir millorar la participació ciutadana a les zones urbanes de baixa densitat, cal adaptar les estratègies i les metodologies a les característiques d'aquests entorns. I això exigirà, en cada cas, una reflexió prèvia sobre el model de municipi i sobre quin paper pot exercir la participació ciutadana en relació amb aquest model.

Un model de participació per a cada model de municipi

A l'hora de plantejar-se el desenvolupament d'estratègies de participació ciutadana, qualsevol municipi hauria de fer una reflexió sobre quin és el seu model de municipi actual i quin és el model cap al qual vol avançar. Un cop definit aquest objectiu fonamental, caldria preguntar-se quin paper hi pot exercir la participació ciutadana i com cal que siguin les estratègies de foment de la participació perquè contribueixin de manera efectiva a assolir aquest objectiu. És a dir, cal fer una reflexió sobre *per a què* participem. Perquè si les estratègies de participació ciutadana que s'apliquen no estan pensades en funció del model de municipi que es vol aconseguir, és molt possible que condueixin a un model no desitjat. Si, com hem apuntat, les estratègies de foment de la participació poden ser un mecanisme d'intervenció important en els entorns de baixa densitat, cal afinar bé aquestes estratègies per orientar-les a l'objectiu i per ajustar-les a les característiques socials i urbanístiques de la baixa densitat.

Es tractaria, per tant, de dissenyar en cada cas un model de participació al servei d'un model de municipi. I per fer-ho, és important tenir en compte tres elements: els elements condicionants que implica el model, les característiques del model de municipi i les estratègies d'intervenció. Pel que fa als condicionants del model, n'hi ha dos que s'haurien de tenir en compte. D'una banda, hi ha els condicionants que marca el model desitjat. És a dir, l'estratègia s'hauria de dissenyar en funció dels objectius que es volen assolir. D'altra banda, l'estratègia també s'ha d'adaptar als condicionants que marca el model existent. És a dir, l'estratègia de participació ha de tenir en compte quina és la realitat actual del municipi, tant pel que fa a la dimensió estructural (quins nuclis de població hi ha, com són, quins recursos tenen...) com a la dimensió social (quins hàbits té la ciutadania, què la preocupa, com es relaciona, com participa...). Si l'estratègia està ben adaptada a aquests condicionants, de ben segur que contribuirà molt més a avançar cap al model desitjat que si no ho està. I això és important, perquè de vegades les estratègies de foment de la participació desenvolupades no han estat ni ben adaptades a la situació real del municipi ni ben orientades a l'objectiu que es volia aconseguir.

Pel que fa a les característiques, el model de municipi, tant l'actual com el desitjat, es pot analitzar des d'una doble dimensió. D'una banda, té una dimensió estructural o urbanística, que és tot allò que configura el territori. D'altra banda, té una dimensió social, que inclou tot allò que les persones fan en aquest determinat



territori. Com s'ha explicat, els municipis dispersos tenen unes característiques urbanístiques i territorials específiques que condicionen la manera de viure dels seus habitants. En els municipis amb nuclis de baixa densitat, la dimensió estructural està molt condicionada pel fet que la població i els habitatges estan dispersos pel territori, cosa que crea una o diverses zones urbanes de baixa densitat. I aquesta dimensió estructural condiciona la dimensió social, és a dir, condiciona les maneres de viure, de relacionar-se i de participar.

Dit això, si, com hem apuntat, la participació ciutadana pot ser una eina útil per intervenir en les zones urbanes de baixa densitat i, per tant, volem buscar mecanismes per millorar aquesta participació, caldria que les estratègies de foment de la participació ciutadana es plantejessin en dos nivells: un primer nivell correspondria a l'àmbit de l'urbanisme i un segon nivell se centraria en l'àmbit de les polítiques de participació. En el primer nivell les estratègies haurien de contribuir a fer un espai urbà que facilités la participació, mentre que en el segon nivell s'haurien de dissenyar les eines adequades per fomentar i canalitzar aquesta participació ciutadana.

De l'espai urbanitzat a l'espai de ciutat: de la urbanització al barri

En els teixits urbans de baixa densitat, una part important de les estratègies de foment de la participació no es poden abordar estrictament des de les polítiques de participació, sinó que haurien de ser abordades en paral·lel des d'un nivell més estructural, més urbanístic. És a dir, si es volen aconseguir unes zones urbanes de baixa densitat amb una ciutadania més participativa, que s'organitzi i que participi activament en els afers de la vida col·lectiva, segurament un element important és aconseguir que l'entorn on viuen aquestes persones predisposi a fer-ho i que ho faciliti. Si es vol passar d'un model d'urbanització amb una ciutadania més abocada a l'àmbit particular (Parés, 2006) a un model de barri amb una ciutadania més participativa i oberta a l'espai públic i col·lectiu, cal passar també de l'espai urbanitzat a l'espai de ciutat. I cal fer-ho perquè l'exercici ple de la ciutadania requereix un espai social i relacional, un espai que possibiliti aquest exercici, i aquest escenari és la ciutat, entesa com l'espai amb diversitat d'usos i funcions, però també amb diversitat de persones i de col·lectius. Per tant, una estratègia fonamental per aconseguir una participació ciutadana més alta en els entorns de baixa densitat implicaria, en primer lloc, fer que l'espai on viuen les persones convidi a relacionar-se, a compartir, a interessar-se per allò comú i col·lectiu i a participar. I en els nuclis dispersos de baixa densitat, per tots els factors sociourbans analitzats, l'espai urbanitzat, en molts casos, no ofereix les condicions idònies per participar. Si s'aconsegueix fer ciutat del simple espai urbanitzat, serà molt més fàcil desenvolupar-hi polítiques de foment de la participació ciutadana exitoses.

En qualsevol cas, tant si es pot incidir en el nivell estructural com si no, considerem essencial que les estratègies de foment de la participació en els entorns de baixa densitat estiguin adaptades a les particularitats d'aquesta dispersió urbana. Això vol dir dues coses: d'una banda, caldria anar avançant de les metodologies estàndard a les estratègies a mida, i, de l'altra, caldria passar de l'imaginari compacte a la sensibilitat per la dispersió.

De les metodologies estàndard a les estratègies a mida

Moltes vegades, els mecanismes de participació desenvolupats en municipis compactes poden no ser gaire adequats per als municipis dispersos. El fet que determinats mecanismes i metodologies de participació ciutadana hagin estat més o

menys exitosos en entorns compactes no implica que hagin de ser exitosos també en entorns de baixa densitat. Les particularitats socials i urbanes de la baixa densitat recomanen una revisió crítica de les experiències desenvolupades en els municipis compactes abans d'aplicar-les en aquestes zones urbanes disperses. Quan es repliquen metodologies vàlides per a entorns compactes en entorns dispersos, és fàcil que no acabin funcionant tan bé com es podria esperar *a priori*. I això, segurament, s'explicarà pel fet que s'apliquen metodologies pensades per a altres contextos urbans i, per tant, no dissenyades expressament per a la baixa densitat, i menys encara per a cada municipi. I, en aquest sentit, cal tenir present que, de la mateixa manera que passa amb la ciutat compacta, la ciutat de baixa densitat no és una realitat uniforme. Per tant, caldria també adaptar les possibles metodologies pensades en clau de baixa densitat a les particularitats de cada municipi i de cada zona urbana en què es vulgui intervenir.

A l'hora de dissenyar les estratègies de foment de la participació ciutadana, cal, com s'ha apuntat, adaptar les metodologies existents a les particularitats i els objectius concrets de cada territori. Es tractaria de passar de la lògica «una metodologia / un model» a «per a cada model, la seva metodologia». És a dir, atès que l'aplicació acrítica d'unes metodologies genèriques tendeix a reproduir un mateix model a tot arreu, independentment de les particularitats del territori, caldria avançar cap a una adaptació de les metodologies a les estratègies pròpies de cadascú. És l'estratègia decidida en funció d'un objectiu la que ha de condicionar l'instrument metodològic, i no ha de ser pas l'instrument el que condicioni el resultat independentment de l'estratègia. Això exigeix, com a mínim, dues coses: per una banda, ser crítics i curosos en l'aplicació de guies metodològiques genèriques que puguin existir, i, per altra banda, ser exigents amb els especialistes que dissenyen i executen metodologies per tal que facin les estratègies a mida per a cada territori.

Tot i que l'aplicació de mecanismes i processos de participació ciutadana al disseny de polítiques públiques a Catalunya ja té un cert bagatge, segueix essent un camp d'actuació encara jove i en procés de consolidació. Per facilitar i acompanyar aquest procés, ha estat molt important l'aparició tant de reflexions teòriques com de propostes metodològiques pràctiques. En aquest camí, tant des de l'àmbit acadèmic com des de l'Administració, s'ha fet un esforç important per oferir pautes metodològiques que han anat des de presentar una certa caixa d'eines de la participació fins a elaborar completes guies metodològiques per al desenvolupament de determinats processos participatius. Aquests instruments, que, per una banda, han estat fonamentals i han possibilitat l'extensió de les pràctiques de

participació ciutadana, per altra banda, són també coresponsables d'una certa estandardització metodològica. El fet que una part important de les experiències s'hagin basat d'una manera o una altra en aquests mateixos referents metodològics permet explicar que s'hagi produït una certa estandardització. Si aquestes eines i metodologies no es revisen de manera crítica per adaptar-les a cada municipi, és fàcil que es produeixin les situacions de manca d'adaptació de les metodologies estàndard als casos específics. Caldria, per tant, seguir apostant per tots aquells instruments i reflexions que contribueixin a millorar els mecanismes i les estratègies de foment de la participació, i que moltes vegades són un referent essencial per als ajuntaments, però essent conscients dels riscos d'estandardització que porten associats si s'apliquen de manera poc adaptada.

Un segon element que pot arribar a produir una certa estandardització metodològica és el fet que algunes de les metodologies que apliquen els especialistes que dissenyen i desenvolupen processos i mecanismes de participació no sempre acabin d'estar prou ben adaptades a les particularitats dels municipis i les zones urbanes on intervenen. Els teixits urbans de baixa densitat requereixen que aquests agents facin un esforç en cada cas per adaptar les seves propostes metodològiques a les especificitats urbanes i socials de cada municipi i de cada zona urbana. Per tant, tan important és que els municipis, a l'hora de dissenyar els seus instruments, tinguin en compte la realitat i els condicionants de la participació que poden existir en els models urbans dispersos, com que les empreses i institucions que assessoren i desenvolupen metodologies participatives incorporin aquests criteris a les seves propostes. I això és fonamental, perquè, en ocasions, els ajuntaments, potser per manca de recursos i coneixement especialitzat en la matèria, assumeixen plenament les propostes metodològiques fetes per aquests agents especialistes en participació. Per tant, atès que els ajuntaments moltes vegades es refien del coneixement especialitzat d'aquests agents assessors i desenvolupen les estratègies que els proposen, caldria que aquests agents també tinguessin sempre molt present la realitat concreta del municipi on actuen a l'hora de dissenyar les seves propostes metodològiques, per aconseguir que s'adaptin al màxim als condicionants sociourbans de les zones urbanes de baixa densitat.

De l'imaginari compacte a la sensibilitat per la dispersió

L'adaptació de les estratègies i els mecanismes de participació ciutadana als entorns de baixa densitat hauria de tenir molt en compte aquells elements sociour-

bans de la baixa densitat abans apuntats que poden condicionar les maneres de viure i de participar en aquests entorns urbans. Exigeix, per tant, un esforç per fugir de l'imaginari de la ciutat compacta i pensar respostes a mida per a la ciutat de baixa densitat. Això significa passar de l'imaginari compacte a un imaginari més sensible a la dispersió i als elements condicionants en aquests entorns urbans de baixa densitat. I el fet de dissenyar i planificar la participació des d'aquest imaginari més adaptat a la baixa densitat implica tenir en compte alguns elements bàsics referits a *sobre què*, *amb qui* i *com* participem.

Un component substantiu de la participació ciutadana és *sobre què* es treballa de manera participada. Per tant, un aspecte important en relació amb les estratègies de foment de la participació ciutadana en les zones urbanes de baixa densitat és conèixer l'agenda de temes del municipi i de les diferents zones o nuclis de baixa densitat que hi pugui haver. En aquestes zones, per alguns dels factors socioterritorials abans comentats, com les desiguals dotacions d'equipaments i de serveis, les diferències en l'accés a la mobilitat i a la ciutat, la morfologia urbana o l'estructura social, pot ser que les problemàtiques, les preocupacions, les necessitats i els interessos dels habitants dels diversos nuclis o zones siguin molt diferents entre si. Per tant, l'elecció dels temes sobre els quals se centrin els processos i espais de participació i la mesura en què els diversos nuclis de població se'ls facin seus influiran en el grau de participació de la ciutadania.

Un cop es tingui clar el *sobre què*, caldria passar a decidir *amb qui* participem. I per fer-ho, cal tenir en compte que el fet que un municipi estigui integrat per diversos nuclis de població dispersos fa que a la perspectiva de conjunt, de municipi, calgui afegir-hi la perspectiva de les parts, és a dir, els nuclis o zones de baixa densitat. I això vol dir decidir a quina escala es proposa treballar: treballem a escala de municipi o treballem a escala dels nuclis de baixa densitat? Però també vol dir decidir de quina manera estan presents els diferents nuclis del municipi en els espais i processos de participació. Segons a quina escala es decideixi treballar, caldrà prendre decisions sobre si els espais i moments de participació es concentren en el nucli central o en un sol nucli, si es fan de manera rotativa pels diferents nuclis o si es fan de manera descentralitzada. I això és molt important en els municipis dispersos, perquè té una incidència tant des del punt de vista de la comoditat/accessibilitat com des del punt de vista de la percepció de centralitat/perifèria dels diferents nuclis.

Finalment, pel que fa al *com* participem, hi ha alguns elements bàsics que poden facilitar o dificultar la participació en les zones urbanes de baixa densitat i que,

per tant, caldria tenir en compte. En primer lloc, caldria conèixer quines són les condicions d'accés a la informació que hi ha en les zones urbanes de baixa densitat d'un municipi, perquè poden ser molt diferents i poden condicionar la participació. A partir del coneixement de la situació de partida, caldria articular les propostes més adients en cada cas per garantir un bon nivell d'accés a la informació en tot el municipi que permetés el desenvolupament en unes condicions adequades de les tasques d'informació importants, comunicació i mobilització associades a les estratègies de foment de la participació. Un segon aspecte que caldria tenir en compte fa referència a les condicions d'accés a la mobilitat que hi ha en els entorns urbans de baixa densitat. En aquest cas, caldria plantejar-se quines actuacions es poden desenvolupar per facilitar que les persones que vulguin participar puguin accedir amb unes mínimes condicions de comoditat als espais presencials de participació. Finalment, un tercer element que s'hauria de considerar per millorar l'accés a la participació en les zones urbanes de baixa densitat podria ser el desenvolupament d'espais i mecanismes no presencials. Aquests espais no presencials, pel fet d'evitar el desplaçament físic de la persona, li ofereixen una alternativa no presencial i, per tant, poden facilitar la participació de persones que altrament no podrien o no voldrien participar-hi pels canals presencials.

Hem vist, doncs, com les zones urbanes de baixa densitat tenen unes particularitats que reclamen en molts casos unes polítiques i unes estratègies d'intervenció a mida. I a l'hora d'afrontar les estratègies de foment de la participació ciutadana en aquests entorns, també cal tenir molt presents aquestes particularitats, que condicionen les maneres de viure, de relacionar-se i de participar de la població. En aquest sentit, hem apuntat alguns elements de reflexió que poden ser útils a l'hora de pensar les estratègies de participació ciutadana en zones urbanes de baixa densitat. Si es tenen en compte tots aquests elements i es dissenyen unes estratègies i uns mecanismes de participació ciutadana ben adaptats a les especificitats de cada municipi i de cada zona urbana, segurament serà més fàcil millorar la participació en la ciutat de baixa densitat.

Bibliografia

ALEXANDER, C. *Urbanismo y participación*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976.

BOBBIO, L. «Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi». A: PELLIZZONI, L. [cur.]. *La deliberazione pubblica*. Roma: Meltemi, 2005, p. 177-203.

DAVIDOFF, P. «Advocacy and pluralism in planning». A: LEGATES, R. T.; F. STOUT [ed.]. *The city reader*. Londres: Routledge, 1998, p. 422-432.

FONT, J.; I. BLANCO. *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003. (Papers de Participació Ciutadana; 9.)

FRIEDMAN, J. *Empowerment the politics of alternative development*. Oxford: Blackwell, 1992.

HEALEY, P. *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Hampshire: Macmillan, 1997.

PARÉS, M. *Sostenibilitat, espai públic i participació: Conseqüències i paradoxes del model urbà d'una societat postmoderna*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.