

# LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA METROPOLITANA A BARCELONA: CAP A UNA TERCERA GENERACIÓ DE PLANS?

## SUMARI

### **1. Introducció**

### **2. Els antecedents de la planificació estratègica a Barcelona**

### **3. Canvi de les condicions per a la planificació estratègica: una tercer generació?**

### **4. La planificació estratègica en la governança metropolitana a Barcelona**

### **5. El desplegament de la nova visió i missió del PEMB**

### **6. El nou pla estratègic 2030: la tercera generació**

### **Referències bibliogràfiques**

# LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA METROPOLITANA A BARCELONA: CAP A UNA TERCERA GENERACIÓ DE PLANS?

## Resum

El Pla Estratègic Metropolità de Barcelona és una associació sense afany de lucre que recull l'experiència de 30 anys de planificació estratègica urbana a la ciutat de Barcelona. L'instrument 'pla estratègic', que va resultar força exitós a l'hora d'impulsar el desenvolupament i la projecció internacional de la ciutat aprofitant l'organització dels JJOO de 1992, necessita en l'actualitat d'una important reforma que permeti la seva adaptació als reptes urbans del segle XXI, principalment la reducció de les desigualtats i la segregació urbana, el canvi climàtic i els desafiaments de la digitalització. La capacitat d'articular aliances, coordinar projectes i canalitzar les energies i la creativitat ciutadanes són la clau d'aquesta reforma, que es podria concretar en una nova generació de plans estratègics que tinguin el Dret a la Ciutat com a finalitat. En aquest context, es planteja l'elaboració del nou pla estratègic metropolità de Barcelona en l'horitzó 2030.

**Paraules clau:** governança, estratègia, prospectiva, resiliència, concertació.

## 1. Introducció

L'impacte de la crisi del petroli dels anys 70 i la posterior reestructuració de l'economia mundial van obrir una nova etapa en el procés de globalització en la qual les ciutats assumien un protagonisme que no ha deixat de créixer fins l'actualitat. En aquell moment, la incapacitat dels estats per contrarestar el progressiu desplaçament del centre de gravetat de l'economia, fonamentalment de l'activitat industrial, cap al Pacífic i l'aplicació de les receptes neoliberalistes per redreçar els comptes nacionals, sobre la base del trencament del pacte social de la postguerra, van obligar els governs locals a buscar nous instruments i fórmules de governança per fer front a les necessitats de la població, que acudia a l'administració que li resultava més propera a reclamar respostes a les seves demandes en un context de crisi fiscal generalitzada (de Forn, 2004).

El primer exemple reconegut d'èxit en aquesta cerca de nous instruments el va proporcionar la ciutat de San Francisco, que en els anys 1981-82 va elaborar, per iniciativa empresarial, un pla estratègic urbà. Es transferia, així, a la gestió de les ciutats una eina que tenia els seus orígens en el terreny militar i que havia començat a aplicar-se en el món empresarial en els

anys 60. Un cop l'experiència es va provar com a reeixida, l'any 1983 el govern municipal ja n'assumeix el lideratge i emprèn un nou pla que serví de model per a moltes altres ciutats, entre elles Barcelona.

A partir d'aquell moment, la planificació estratègica esdevé una eina de suport a la gestió i a la presa de decisions basada en la realització d'una anàlisi prospectiva dels futurs possibles en una trajectòria de mig i llarg termini, la definició d'uns objectius a assolir en aquest període i la determinació de les trajectòries (estratègies) per assolir-los.

La particularitat de la planificació estratègica urbana radica en que els objectius que es fixen tenen a veure amb la transformació de la ciutat en termes físics, econòmics i socials per garantir una millor qualitat de vida a la ciutadania. En un primer moment, en el que podríem considerar la primera generació de plans, el focus es trobava en la transformació física, en la posada al dia de l'*urban fabric*, per fer el salt de la ciutat industrial a la del coneixement. Com a instruments de suport a la gestió, els plans estratègics estaven al servei de la nova gestió pública o model de govern gerencialista i, per tant, de la visió de la ciutat com a 'empresa' (Pascual, 2007).

A mesura que les ciutats es doten de les infraestructures i els equipaments corresponents i escometen grans projectes de transformació urbana, l'interès i la utilitat dels plans estratègics decauen, fins que es pren en consideració el seu paper com a articuladors de xarxes de col·laboració entre actors urbans, precisament per treure el màxim profit dels nous actius de la ciutat que, alhora, es passa a considerar en la seva dimensió metropolitana. Així mateix es desenvolupa la seva funció com a un instrument per a la presa de decisions continua, que es retroalimenta, interactuant amb l'entorn i l'evolució interna del territori. I també suposa un esforç per a la generació de capital social local, que millora notablement la gestió relacional (OTEDE, 2010). Són els anomenats plans estratègics de segona generació, que s'adeqüen al paradigma emergent de la governança democràtica (Pascual, 2007).

Ambdues generacions de plans estratègics es poden reconèixer en la trajectòria de la planificació estratègica a Barcelona. La qüestió és, com veurem a continuació, si no ens trobem ja davant la necessitat d'una

tercera generació de plans, en gran part una síntesi actualitzada de les dues anteriors, donat que calen noves infraestructures (digitals) i nous models de governança

## 2. Els antecedents de la planificació estratègica a Barcelona

L'any 1987 Barcelona es trobava en un dels moments de major eufòria però també més delicats de la seva història recent. La nominació en el mes d'octubre de l'any anterior com a seu per als Jocs de la XXV Olimpíada, a celebrar el 1992, havia posat en marxa un compte enrere de només sis anys en què calia fer front a una transformació urbana de dimensions formidables (desplegant el Pla General Metropolità del 1976), la millora de les infraestructures bàsiques i la transició en el model econòmic cap a una ciutat post-industrial, a més de culminar l'anhel històric de projecció internacional de la ciutat.

En aquell 1987, a més, l'arquitectura institucional sobre la que s'havia recolzat el projecte olímpic va patir una forta sacsejada amb l'aprovació de la *Llei 6/1987, de 4 d'abril*, sobre l'organització territorial de Catalunya, que entre altres disposicions derogava la Corporació Metropolitana de Barcelona. El consegüent enfrontament amb la Generalitat i la necessitat de reorganitzar la governança de Barcelona en clau metropolitana no eren precisament bones notícies per facilitar el camí de l'èxit en els reptes immediats. És així com a finals d'aquell mateix any, l'equip de Pasqual Maragall va trobar inspiració en el procés seguit per San Francisco i es va començar a forjar la idea d'impulsar un pla estratègic com a fórmula per acompanyar el procés de transformació de la ciutat i, sobretot, definir una visió de futur compartida, més enllà dels jocs i en la perspectiva de l'any 2000.

L'aposta del pla estratègic consistia en arribar a un gran acord de concertació com un mecanisme per 'blindar' el projecte de transformació de la ciutat davant de la forta tensió institucional i en un context on encara existia, després de només vuit anys d'ajuntaments democràtics, un cert desconeixement, quan no desconfiança, entre el govern municipal i els principals actors econòmics de la ciutat.

És així com el 2 de maig de 1988 s'estableix una petita oficina municipal, sota la direcció política d'en Francesc Raventós i la coordinació general de l'economista Francesc Santacana, amb l'objectiu d'impulsar el procés de concertació amb els principals actors econòmics i socials de la ciutat per a l'elaboració d'un pla estratègic. Aquesta tasca va culminar amb la creació d'un Comitè Executiu on, a més de l'Ajuntament de Barcelona, s'hi trobaven la Cambra de Comerç, el Cercle d'Economia, Comissions Obreres, el Consorci de la Zona Franca, Fira de Barcelona, Foment del Treball, el Port Autònom, la Unió General de Treballadors i la Universitat de Barcelona.

Posteriorment, el 2 de novembre del mateix any, se celebrava la primera reunió del Consell General, que

aplegava gairebé un centenar d'entitats i organitzacions de la societat barcelonina, i que feia del projecte de pla estratègic una primera experiència de concertació a gran escala que posteriorment es veuria replicada en molts altres àmbits.

Amb aquest ambient més propici, el Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000 va ser aprovat el 19 de març de 1990. El Pla tenia com a objectiu "consolidar Barcelona com una metròpoli emprenedora europea, amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna; socialment equilibrada i fortament arrelada a la cultura mediterrània". Però el més significatiu era la declaració d'intencions inicial de totes les institucions participants: "Totes, institucions sensibles i preocupades per l'esdevenir de la ciutat i representatives dels seus sectors econòmic i social i de la seva àrea, acorden de manera unànime dedicar els esforços necessaris per dur a terme aquest Pla Estratègic per al bé de Barcelona i dels seus ciutadans" (Ajuntament de Barcelona, 1990).

Les referències a l'entorn metropolitana, com es pot comprovar, eren ben presents en el plantejament central del pla estratègic, tot i que el pilotatge es feia des de l'Ajuntament de Barcelona; i per això, aquest pla, així com els dos següents, han estat considerats sempre plans estratègics de la ciutat, però amb projecció metropolitana. A la taula 1 es resumeixen els elements fonamentals dels cinc plans estratègics realitzats entre 1990 i 2010.

En paral·lel a l'elaboració dels diversos plans estratègics, la institucionalització del pla estratègic, que ha estat considerada una dels seus factors d'èxit va passar d'un simple acord formal entre els diferents organismes implicats, a la creació de l'associació Pla Estratègic Barcelona 2000 i la seva posterior refundació com a associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona l'any 2000, com s'observa a la figura 1.

Cal destacar, en aquest punt, que el pla Visió 2020 va quedar a la pràctica en suspens per diverses circumstàncies, entre d'altres:

- L'aprovació de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) el juliol d'aquell mateix any<sup>1</sup>, un canvi significatiu en les instàncies de govern metropolitana que comporta un període de reestructuració dels instruments de reflexió i acció fins a la constitució oficial de l'AMB un any després.
- També en el mateix 2010, el mes de març, la Comissió Europea aprova l'Estratègia Europa 2020<sup>2</sup>, l'agenda de creixement i ocupació de la Unió Europea que estableix un conjunt de reptes i compromisos específics que no van arribar a temps de ser introduïts en el nou pla estratègic.
- L'impacte de la crisi econòmica i financera, que ja havia mostrat importants signes

<sup>1</sup> Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. DOGC 5708 de 6 de setembre.

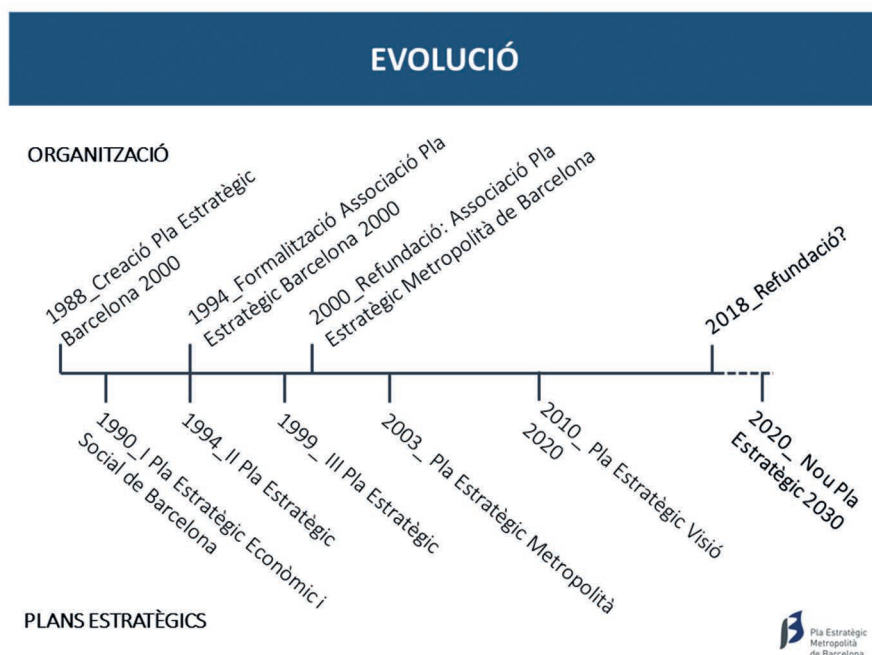
<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_es](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es)

**Taula 1.** Enfocament dels cinc plans estratègics de Barcelona (ciutat i àrea metropolitana)

	I Pla	II Pla	III Pla	Pla Estratègic Metropolità	BCN Visió 2020
Període	1990 - 1994	1994 - 1998	1998 - 2003	2003 - 2010	2010 - 2020
Objectiu	Consolidar Barcelona com una metròpoli empenedora europea, amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna; socialment equilibrada i fortament arrelada a la cultura mediterrània	Accentuar la integració de l'àrea de Barcelona en l'economia internacional per tal de garantir-ne el creixement en termes de progrés econòmic, social i de qualitat de vida	Barcelona, regió metropolitana i capital de Catalunya, ha d'impulsar els processos de la seva transformació econòmica, social i urbana per tal de situar-se en el grup de les regions urbanes capdavanteres de la nova societat de la informació i del coneixement del segle XXI, tal com ja va fer en les revolucions comercials dels segles XII-XIII i en la revolució industrial del segle XVIII. La Regió Metropolitana de Barcelona ha de consolidar la seva posició com una de les regions metropolitanes més importants de la xarxa europea de ciutats i vincular-la a la xarxa més àmplia de ciutats mundials per la via de les seves especificitats i de la seva identitat pròpia	Proposar, en un marc de cooperació públicoprivada i intermunicipal, amb la participació dels agents economicsocials, els processos de transformació que es necessiten a l'àrea metropolitana de Barcelona, per tal d'orientar el desenvolupament econòmic i social d'aquest territori i la constant regeneració del seu potencial de creixement	Consolidar l'àrea metropolitana de Barcelona com una metròpoli de classe mundial: una de les regions europees més atractives i influents per al talent global innovador, amb un model d'alta qualitat de cohesió social i integració
Focus	Situar Barcelona en el mapa internacional	Consolidació de la presència internacional	Ciutat del coneixement	Metropolitanciació	Atractivitat
Generació	Primera	Primera	Primera	Segona	Segona

Font: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000 (1990, 1994 i 1998); Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (2003, 2010).

**Figura 1.** Evolució del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona



Font: Elaboració pròpia.

durant el procés d'elaboració del pla, però que va esclatar definitivament amb la crisi bancària del 2010 i que va portar a les grans protestes populars que van culminar amb les mobilitzacions del 15-M del 2011.

Tenint en compte l'estancament del pla Visió 2020 front aquests canvis i tenint en compte que la mateixa AMB decideix dotar-se del seu propi procés de planificació estratègica, sota el nom de "Reflexió Estratègica Metropolitana: construint la Barcelona Metropolitana, enfortint el món local"<sup>3</sup>, el 2014 s'inicia la seva revisió per a ressituar-lo en el nou context i actualitzar-lo de cara el 2025. Un procés que, de nou, queda interromput, en aquest cas pels canvis polítics com a resultat de les eleccions municipals del 2015 i per la manca d'impuls del conjunt d'institucions que constitueixen l'associació.

Actualment, l'associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, davant de la caducitat del pla Visió 2020, aprofitant la celebració del 30è aniversari d'aquell primer Consell General i prenent en consideració les agendes de desenvolupament sostenible urbà internacionals, engega l'elaboració d'un nou pla estratègic en l'horitzó 2030.

### **3. Canvi de les condicions per a la planificació estratègica: una tercera generació?**

La formulació d'un nou pla estratègic metropolità en el moment actual ha d'enfrontar uns condicionants substancialment diferents als que imperaven en el moment d'auge de la planificació estratègica a casa nostra. De fet, al llarg de tota l'existència del PEMB i especialment en els darrers anys, s'han donat tot un seguit de factors que obliguen a una reconsideració sobre la naturalesa i els procediments de l'associació (que s'ha mantingut força invariable des de que va esdevenir metropolitana) per tal que pugui ser un instrument útil per a la governança metropolitana actual.

Entre aquests factors cal destacar:

- La naturalesa dels reptes de futur a què cal fer front. El caràcter global de reptes com el canvi climàtic o la capacitat de negociació davant d'operadors econòmics transnacionals fa que la cooperació entre àrees metropolitanes sigui essencial. La planificació estratègica urbana, tal i com s'havia aplicat fins al moment, era una eina enfocada a la competència entre ciutats, no pas a la cooperació. D'altra banda, els reptes són cada cop més complexos i difícils d'abordar des d'un enfocament sectorial com l'aplicat tradicionalment, cosa que obliga a adoptar una visió més integral, tant en les anàlisis com en les receptes a aplicar.
- Un factor diferencial fonamental és el vincle de la planificació estratègica amb la planificació territorial i urbanística. Els plans dels anys 90 es van realitzar sobre una ciutat que disposava d'un pla urbanístic, el Pla General Metropolità (PGM) de 1976, que encara es-

tava per desenvolupar i, per tant, es va poder adaptar l'estratègia al desenvolupament territorial previst, més enllà de les múltiples modificacions realitzades sobre el PGM. En l'actualitat, el pla urbanístic vigent és encara aquell PGM (modificat), i sembla poc consistent dissenyar estratègies sobre una ciutat dibuixada quatre dècades abans. No obstant això, l'AMB ha iniciat l'elaboració del planejament urbanístic que haurà de substituir el PGM, a partir d'un Pla Director Urbanístic Metropolità que resulta imprescindible per dibuixar la metròpoli del segle XXI i dotar-la dels instruments de gestió urbanística adequats. Existeix, doncs, la possibilitat única de conjugar ara els dos processos de planificació i reforçar-los mútuament.

- L'espectre d'actors rellevants a implicar en un procés de reflexió estratègica urbana és substancialment més ampli i divers. En la planificació dels anys 80-90, els actors més rellevants eren molt clarament identificables i relativament limitats, encara més tenint en compte la focalització de la planificació en aspectes econòmics i d'infraestructures. Avui en dia, la perspectiva més holística de la planificació, que inclou aspectes ambientals i socials en el seu nucli principal, i el desplegament durant els darrers anys de nombrosos espais de concertació sectorial (taules, pactes, acords), junt amb l'ampliació de l'àmbit territorial a l'escala metropolitana, dibuixen un panorama més complex, tot i que també més ric per a la participació.

- En els orígens de la planificació estratègica, almenys en el cas de Barcelona, l'associació d'actors urbans responia en gran mesura a la necessitat d'exercir una major pressió sobre les administracions públiques de major rang (regional, estatal, posteriorment europea) per tal d'aconseguir comprometre o accelerar determinades inversions imprescindibles per situar la ciutat en condicions per competir amb altres ciutats, com ara la modernització de l'aeroport o l'ampliació del port. Avui en dia, amb infraestructures que majoritàriament ja són adequades per al segle XXI, el focus es trasllada cap a la coordinació i l'establiment de fórmules de gestió més eficients d'allò que ja es disposa.

- La dimensió metropolitana de la planificació suposa també una major complexitat almenys en dos sentits: en primer lloc, la lògica reducció del nombre de projectes considerats estratègics, donada la major dificultat d'articular projectes que generin transformacions a aquesta escala; en segon lloc, les majors dificultats per assolir consensos pel simple fet d'haver de consensuar entre diversos municipis tots els aspectes de la planificació, fins i tot en el cas d'existir un ens de govern metropolità com succeeix a Bar-

<sup>3</sup> [http://www.amb.cat/documents/11696/479809/REM\\_complert.pdf/23f72a7c-5bab-49aa-ba0d-42600c3b5a16](http://www.amb.cat/documents/11696/479809/REM_complert.pdf/23f72a7c-5bab-49aa-ba0d-42600c3b5a16)

**Taula 2.** Comparativa entre tres generacions de plans estratègics

	Primera generació	Segona generació	Tercera generació
Finalitat	Desenvolupament econòmic i social	Desenvolupament humà	Dret a la ciutat
Funció	Planificació específica econòmica i social	Suport a la governança	Reintegració de sobirania
Prioritat	Projectes tangibles	Projectes intangibles	Missions
Referent	Escassa importància dels models	Gran importància dels models	Nova agenda urbana
Lideratge	Cooperatiu/democràtic	Només democràtic	Distribuït

Font: Elaboració pròpia a partir de Pascual (2007).

celona. Això es fa més palpable en els últims anys, en què s'ha donat una major diversitat d'opcions polítiques en el govern dels municipis metropolitans que l'existent l'any 2000, quan el pla va adquirir oficialment la seva escala metropolitana. El panorama que s'albira, de fragmentació generalitzada en els plans municipals per al proper mandat (2019-2023), no ajudarà probablement a fixar l'atenció en les qüestions metropolitanes, i és per això que comptar amb una estratègia el màxim consensuada possible pot ser de gran ajut.

El nou marc per al desenvolupament de la metròpoli ha de ser utilitzat per construir un nou model de planificació estratègica urbana més adequat als temps. Una tercera generació de plans estratègics dels que Barcelona en podria ser de nou la capdavantera.

Quins serien, doncs, els elements principals d'aquesta tercera generació de plans estratègics?

En primer lloc, aquesta nova generació de plans es troba condicionada per l'existència d'unes agendes internacionals, en particular l'Agenda 2030 de Nacions Unides, que estableix uns objectius de desenvolupament globals que també les ciutats han de fer seus; i la Nova Agenda Urbana, que situa el dret a la ciutat (metropolitana) al centre de l'acció política dels governs locals.

En segon lloc, en el context de la creixent globalització, la capacitat d'actuació dels governs locals resulta clau per donar resposta als reptes de futur que se'ls plantegen. Això significa que els actors del territori (i no només les administracions públiques corresponents) han de treballar per a la reintegració d'unes quotes de sobirania suficients en diversos àmbits per tal de traçar un camí propi en l'atenció de les necessitats i aspiracions de la societat local.

En tercer lloc, els nous plans es podran nodrir del coneixement proporcionat pel Big Data i els nous mètodes d'obtenció de dades en temps real o a través d'experiències de ciència ciutadana, a més del nou instrumental disponible per a la representació i visualització de dades. També seran especialment útils les aportacions dels estudis dels futurs, com ara els escenaris derivats de la teoria dels temps postnormals.

En quart lloc, serà fonamental en la nova manera de planificar tenir en compte la manera com s'expressen i es difonen el conflictes urbans, en gran part degut als

nous canals de comunicació massiva, com les xarxes socials. L'exercici de la màxima transparència serà un imperatiu en un món en què la tecnologia *blockchain* permetrà traçar qualsevol procés i en què la vigilància per part de la ciutadania mantindrà els processos de transformació urbana permanentment sota escrutini.

Finalment, caldrà saber integrar la capacitat d'actuació d'un gran nombre d'actors metropolitans que disposen de les seves pròpies agendes de transformació de la ciutat des de l'escala més petita, el barri. Si bé molts d'aquests actors solen mostrar reticències a interactuar amb les administracions públiques per evitar ser o sentir-se instrumentalitzades, la formulació de les necessitats i reptes del conjunt de la metròpoli en forma de missions (Mazzucato i Pérez, 2015), permet que cada actor enfoqui la seva manera particular d'actuar en una direcció alineada amb molts d'altres i contribuir, per tant, des de l'especificitat a donar una resposta comuna.

En definitiva, si els plans de primera generació van ser els de la gestió eficient i els de segona generació els de la configuració de xarxes de suport a la governança, els de tercera generació es poden considerar els de l'organització flexible dels actors per donar resposta de manera col·laborativa a unes missions comunes.

#### **4. La planificació estratègica en la governança metropolitana a Barcelona**

L'Àrea Metropolitana de Barcelona, que abasta 36 municipis i 3,2 milions d'habitants, exerceix sobretot competències de coordinació i de treball en xarxa entre els municipis que la componen. Els seus àmbits de treball principals són el planejament urbanístic, la gestió mediambiental i de la mobilitat (incloent el transport públic) i de manera incipient la promoció econòmica.

L'AMB compta amb una direcció de planificació estratègica que tracta de coordinar la visió i l'acció de la resta de departaments. Així mateix, la direcció política d'aquest departament coincideix amb la direcció política de l'òrgan executiu del PEMB. La presidència de l'AMB i del PEMB, d'altra banda, coincideixen en la persona de l'alcalde de Barcelona.

Tot i la proximitat existent entre la direcció de planificació estratègica de l'AMB i el PEMB, cada una ocupa un espai diferenciat. En particular, els elements clau que fan del PEMB un ens singular en l'esquema de governança metropolitana són els següents:

- Dimensió metropolitana variable. El PEMB ha de ser un espai no condicionat pels límits administratius ni els dominis institucionals, de tal manera que la qüestió metropolitana pugui ser tractada amb la geometria variable que cada temàtica requereixi. La majoria d'assumpptes que considerem de caràcter metropolità depassen clarament la frontera dels 36 municipis de l'AMB. Així, hi ha assumptes pels quals la metròpoli pot correspondre amb l'àmbit de la Regió Metropolitana de Barcelona, actualment configurada per cinc comarques (Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental), però que també es pot estendre a les 7 comarques del Pla Territorial Metropolità (incloent així Alt Penedès i Garraf). O es podria considerar una governança més tova a partir d'acords de col·laboració de dimensió diversa en funció del repte i les polítiques que es tractin en cada moment. O fins i tot podria considerar-se, en alguns casos, un espai més proper al conjunt de Catalunya. Disposar d'una plataforma com el PEMB que faciliti la coordinació de l'AMB amb els territoris metropolitans més enllà de la seva frontera és vital per fer més efectives i cohesionadores seves el conjunt de polítiques públiques.

- Diàleg, consens i col·laboració entre actors. L'AMB, pel seu estatus d'administració pública, té unes competències i unes capacitats determinades d'intervenció sobre el territori metropolità. El PEMB, en tractar-se d'una associació amb composició diversa, complementa aquesta capacitat d'intervenció a partir de ser l'espai referent de trobada, en pla d'igualtat, per a les institucions i entitats públiques, privades, del tercer sector i la ciutadania en general de l'àmbit metropolità de Barcelona. Qualsevol dels seus membres pot prendre la iniciativa i posar en comú i contrastar les seves visions, interessos i projectes de futur. Així mateix, la responsabilitat de tirar endavant amb allò acordat és compartida. Qualsevol àmbit o temàtica de rellevància metropolitana, formi part o no de les competències de l'AMB, pot ser tractada i s'hi poden articular fórmules d'intervenció entre totes les institucions i organitzacions implicades.

- Visió de futur. L'AMB pot dotar-se com a institució de plans a mig i llarg termini, però en qualsevol cas sempre vindrà condicionada pels períodes quadriennals de cada mandat i els possibles canvis de color polític que es puguin produir. El PEMB ha de ser l'espai que situï el focus en el llarg termini, més enllà dels períodes electorals, que anticipi tendències i identifiqui els reptes clau a què haurérem de fer front col·lectivament en el futur, integrant la capacitat d'acció de tots els seus membres, proporcionant-los una guia compartida per a l'actuació en el present. Això és especialment important, per exemple, a l'hora de vetllar pel desenvolupament de l'Agenda 2030 de Nacions Unides, en tant que

des del PEMB es pot definir un full de ruta compartit a escala metropolitana i coordinat amb l'escala catalana per a la localització dels Objectius de Desenvolupament Sostenible i fer-ne el corresponent seguiment i avaluació.

L'arquitectura de la planificació estratègica metropolitana a Barcelona es completa amb el suport essencial en matèria de generació de coneixement que proporciona l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i amb alguns instruments específics, sigui de caràcter sectorial, com el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona, o de treball en xarxa amb altres territoris, com són les associacions Metropolità i Centre Iberoamericà de Desenvolupament Estratègic Urbà, ambdues amb seu i lideratge a Barcelona. Així doncs, disposem d'importants eines de coneixement i estratègia a disposició d'un projecte polític metropolità que es troba, però, força limitat en termes d'acció per l'arquitectura institucional existent, com es pot comprovar en altres articles d'aquest monogràfic.

## 5. El desplegament de la nova visió i missió del PEMB

En aquesta nova etapa que s'engega el 2018, s'ha definit la següent visió per a l'associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona: el PEMB és l'espai on es posen sobre la taula, es debaten i es consensuen aspectes de futur de l'àmbit metropolità de Barcelona i es promou la implicació institucional i ciutadana per assolir les metes compartides que se'n derivin.

Això significa que la funció de l'associació no es limita a l'elaboració i impuls d'un pla estratègic metropolità i la seva renovació periòdica, sinó que el pla estratègic seria un resultat més, però no l'únic, de la feina realitzada en aquest marc de diàleg i consens. En aquest sentit, la missió del PEMB es concretaria en quatre grans pilars, que s'explicaran a continuació:

- Promoure acords, pactes i consensos a escala metropolitana
- Proveir prospectiva sobre els principals reptes de futur identificats
- Integrar i inspirar les estratègies dels diferents actors metropolitans
- Impulsar la innovació urbana oberta

D'aquesta manera, la missió del PEMB es desplega en dues grans dimensions: una de caire més polític, orientat a la concertació, que inclouria la tasca de l'associació com a promotora d'acords, pactes i consensos a escala metropolitana i una de caràcter més tècnic i operatiu, que es concreta clarament en el procés d'elaboració i impuls del pla estratègic metropolità, però que també inclou una tasca contínua en el proveïment de prospectiva, la integració i la inspiració d'estratègies i la innovació urbana oberta.

Pel que fa a la dimensió política, hi ha quatre fórmules fonamentals per enfocar la tasca de l'associació PEMB en matèria de concertació a escala metropolitana:

- 1. Escalat:** les organitzacions que formen part del pla (o qualsevol actor metropolità) plantegen una temàtica, un repte o un projecte concret perquè sigui tractat en el si de l'associació incorporant-hi la perspectiva metropolitana. El PEMB proveeix, doncs, la plataforma per incorporar un ampli ventall d'actors metropolitans als debats o a les actuacions impulsades per un actor en particular a una escala territorial inferior, tot facilitant la seva translació a l'escala metropolitana. Per exemple, el PEMB s'ha integrat recentment en l'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, que actua a nivell de ciutat malgrat que les problemàtiques i moltes de les organitzacions que la integren són de dimensió metropolitana, amb la missió precisament d'ampliar el seu abast territorial.
- 2. Lobby:** l'associació actua com aglutinadora i canalitzadora de demandes i reivindicacions metropolitanes. Un cas paradigmàtic és el de les infraestructures de transport, per a les quals cal seguir treballant de manera intensa els compromisos adquirits pel govern estatal o el de la Generalitat, o bé la reclamació de més i millors instruments i recursos per enfortir la governança local en general i metropolitana en particular. La funció de *lobby* també comporta la d'una certa representativitat del territori metropolità cap enfora, que inclou la cura de la imatge internacional.
- 3. Coordinació:** l'associació s'ofereix com espai de coordinació d'iniciatives, plataformes de concertació o projectes metropolitans. Així, per exemple, existeixen diversos projectes territorials vinculats a la reactivació de polígons industrials que actualment són impulsats per di-

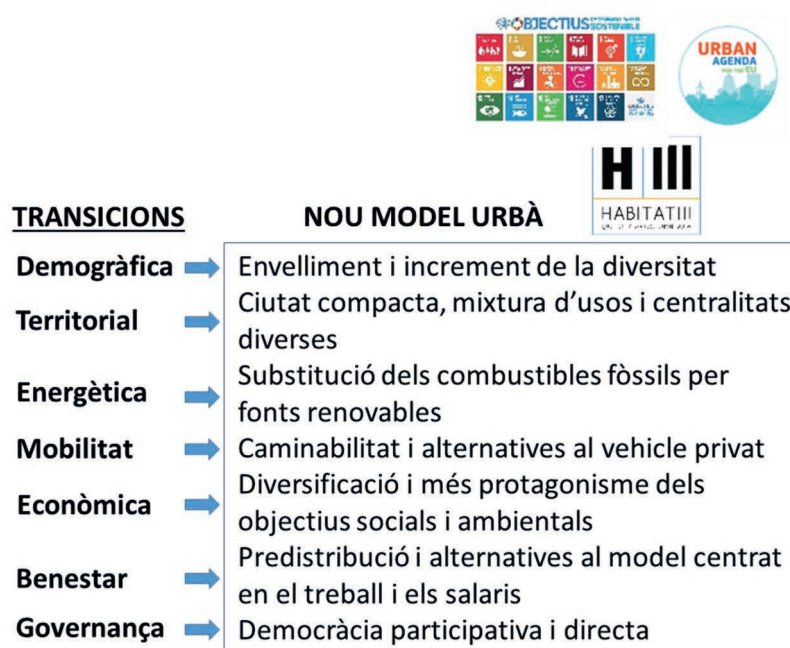
verses administracions que operen per separat, i sense coordinar aspectes com, per exemple, l'atracció d'inversions o l'elaboració d'un cens de les empreses que s'hi ubiquen. Detectar les necessitats de coordinació i les oportunitats per fer-la efectiva, contribuint a la facilitació d'aquests processos, forma part d'aquest element de la missió del PEMB.

- 4. Generació:** l'associació actua com a impulsora i articuladora de debats sobre reptes de futur que cal abordar amb noves estratègies i el desplegament de determinades polítiques metropolitanes novadores. Aquest és el cas de les reflexions sobre l'impacte de la digitalització en el futur del treball, en un terreny ara com ara més reflexiu, o de l'impuls de la nova visió que aporten les polítiques alimentàries a la manera de gestionar el desenvolupament de la metròpoli mitjançant l'aprovació d'una Carta Alimentària Metropolitana, passant per la formulació de propostes per a un nou model de governança metropolitana.

Des del vessant més tècnic i, per tant, a partir del treball de l'Oficina de Coordinació del PEMB, pel que fa a l'elaboració i impuls dels elements clau per a la planificació estratègica (prospectiva, estratègia i innovació urbana oberta), més enllà de la seva concreció en el proper pla estratègic, el plantejament és el següent:

- 1. Prospectiva:** el PEMB és l'espai on es posen en comú visions sobre les principals tendències metropolitanes globals i es dibuixen escenaris de futur: com habitarem/ens alimentarem/ens desplaçarem/treballarem/etc. a Barcelona el 2030?. L'absència a Catalunya d'un ens que aporti de manera sistemàtica anàlisi prospecti-

Figura 2. Transicions cap al nou model urbà derivat de les agendes internacionals



Font: Elaboració pròpia.



va (al contrari del que succeeix al País Basc o a França, per exemple) és un buit que caldria omplir el més aviat possible. Mentrestant, malgrat que l'estructura actual del PEMB no permet realitzar molts processos específics de prospectiva, sí que ha d'estar en condicions de recollir, difondre i traslladar al cas de la Barcelona metropolitana la prospectiva que realitzen diverses organitzacions públiques, privades o del tercer sector en tot el món. Així mateix, s'han d'incorporar i desenvolupar altres mètodes avantguardistes per als estudis dels futurs, com la teoria dels temps postnormals.

**2. Estratègia:** els reptes a què s'enfronten les metròpolis avui en dia són molt clars i majoritàriament reconeguts: canvi climàtic, demogràfic, model econòmic, mobilitat, o governança, con es recull en la Nova Agenda Urbana. L'estratègia, doncs, cal entendre-la com la gestió de les diverses transicions en cadascun d'aquests àmbits: quines es prioritzen, amb quina velocitat s'avança en cada una, o com s'enfronten els *trade-offs* entre elles. El PEMB és l'espai on es defineixen les estratègies clau, que poden provenir de la integració d'estratègies dels diferents actors, i es proposa el paper a jugar per part de cada un d'ells sobre la base de la quàdruple hèlix: administracions públiques, institucions i empreses privades, universitats i centres de recerca i organitzacions socials i ciutadanes.

**3. Innovació urbana oberta:** el PEMB és l'espai on s'activen i coordinen els diferents dispositius d'innovació urbana que existeixen en l'àmbit metropolità de Barcelona per plantejar respostes als reptes metropolitans clau i als de les ciutats del futur en general. Aquest és l'àmbit més decisiu de la participació institucional i ciutadana: la participació no deliberativa sinó activa, contribuint amb l'acció a la capacitat general de superació dels reptes. La metròpoli ja compta amb centenars de dispositius on es genera innovació a partir de la participació: des dels diversos equipaments públics a les PIMES i empreses d'economia social; des del teixit associatiu als consells ciutadans sectorials vinculats a l'administració; des dels espais de *coworking* i els *fab labs* a les escoles i instituts, passant per les experiències de ciència ciutadana. No cal, doncs, en general crear nous espais de participació; el que cal és introduir l'agenda dels reptes en aquests dispositius ja existents per cocrear respostes i solucions.

## 6. El nou pla estratègic 2030: la tercera generació

Sobre la base d'aquestes premisses, el procés d'elaboració del nou pla estratègic metropolità de Barcelona per al període 2020-2030 es podrà enfocar d'acord amb les característiques que hem identificat anterior-

ment com a definitòries d'una nova generació, la tercera, de plans estratègics territorials:

**Finalitat: el Dret a la Ciutat (metropolitana).** La recuperació de la capacitat de construcció col·lectiva de la ciutat, també en la seva dimensió metropolitana, a fi que sigui capaç de donar resposta a les necessitats de les persones és l'objectiu cap el que es vol avançar amb el nou pla. És per això que, adoptant entre d'altres els postulats de la *Foundational Economy*<sup>4</sup>, o la centralitat que en el planejament ha de tenir la salut de les persones (com planteja l'Institut de Salut Global de Barcelona<sup>5</sup>) es proposa com a primer pilar de la nova estratègia, sota el nom de 'metròpoli resilient', construir una metròpoli capaç d'assegurar la satisfacció de les necessitats bàsiques (aire, aigua, aliments, energia i habitatge) per a tothom, a tot arreu i en tot moment.

**Funció: reintegració de sobiranes.** Per aconseguir l'objectiu, és essencial guanyar capacitat d'acció i, per tant, capacitat per determinar col·lectivament cap a on es vol avançar. Quan es parla de sobirania alimentària o energètica es fa referència precisament a la reducció de la dependència en aquests àmbits clau i trobar fórmules que permetin articular les alternatives corresponents des del territori i l'acció compartida. En aquest sentit, que les respostes als reptes que se'ns presenten en el futur siguin cocreades sobre la base de la quàdruple hèlix és molt important per fer-ho possible.

**Prioritat: missions.** La complexitat dels reptes a què ens enfrontem actualment (i els que vindran en el futur) ja no es poden abordar des de l'execució projectes que, necessàriament, compten amb un nombre de participants limitat (normalment qualificats com a 'experts'), uns recursos determinats i un horitzó temporal fixat. La idea de 'missió', tal i com hem vist anteriorment, ofereix la possibilitat de mobilitzar una gran multiplicitat i varietat d'actors, fins i tot a la ciutadania en general, de manera que els recursos també es multipliquen i es diversifiquen. Pel que fa al temps, treballar amb orientació a missions permet reduir el marge temporal per assolir resultats, però també deixa les bases de col·laboració necessàries per continuar actuant en fites superiors al llarg del temps.

**Referent: Nova Agenda Urbana.** Amb totes les limitacions que pot presentar qualsevol document que reflecteixi acords a escala global, cal reconèixer que la Nova Agenda Urbana sorgida de la cimera Habitat III de Quito l'any 2016 és un pas important per a la governança local a tot el món i que, en combinació amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030 de Nacions Unides, pot conduir al desenvolupament de polítiques més decidides adreçades a fer efectiu el Dret a la Ciutat. En qualsevol cas, allò que anteriorment es denominaven 'models de ciutat', des de la *ciutat creativa* fins a l'*smart city* adquireixen unes dimensions força diferents si es contemplen amb les lents de la Nova Agenda Urbana i els ODS.

<sup>4</sup> La *Foundational Economy* proposa situar en el centre de les polítiques econòmiques l'activitat relacionada amb els serveis bàsics que tota societat requereix per al seu funcionament quotidià, que en moltes ocasions s'han deixat en mans privades (The Foundational Economy Collective, 2018).

<sup>5</sup> <https://www.isglobal.org/ca/urban-planning>

**Lideratge: distribuït.** En aquest canvi d'època, els lideratges forts s'han pervertit i sembla que només es poden exercir des de l'autoritarisme i l'erosió dels principis democràtics fonamentals. La fragmentació territorial, que a casa nostra es manifesta en l'elevat nombre de municipis i en el solapament de nivells de govern per damunt d'ells, i la fragmentació política, que també té el seu reflex en l'atomització de la representació en els plens municipals i les febles majories de govern, dificulten en gran manera el reconeixement i l'exercici d'un lideratge que no sigui en essència compartit i distribuït entre diferents sensibilitats i espais de poder.

En definitiva, la nova planificació estratègica metropolitana a Barcelona ha de tenir molt més de coordinació de projectes i de facilitació de processos que de realització d'estudis i de gestió d'indicadors. Ha de treballar per exercir l'escolta activa i canalitzar les energies ciutadanes cap a la resolució d'uns reptes o missions concretes. I ha de tenir la capacitat de fer compatibles multiplicitat de punts de vista i d'interessos i fer front a les situacions de dissens i conflicte. Perquè cal assumir que la ciutat és, per damunt de tot, complexitat, interacció i conflicte, i cal saber-ho gestionar convenientment per seguir endavant.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1990). *Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1995). *II Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1999). *III Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona (en la pers-*

*pectiva 1999-2005)*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (2000). *10 anys de planificació estratègica a Barcelona 1988-1998*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (2003). *1r Pla estratègic metropolità de Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (2010). *Pla estratègic Barcelona Visió 2020*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

DE FORN, M. (2004). *Estratègies i territoris. Els nous paradigmes*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

MAZZUCATO, M., i PÉREZ, C. (2015). Innovation as Growth Policy. A J. Fagerberg, S. Laestadius, i B.R. Martin (Eds.), *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance* (pp. 229-264). Oxford: Oxford University Press.

OTEDE-OFCINA TÈCNICA D'ESTRATÈGIES PER AL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (2010). *Guia bàsica de la planificació estratègica territorial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

PASCUAL, J.M. (2007). *L'estratègia territorial com a inici de la governança democràtica: els plans estratègics de segona generació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

THE FOUNDATIONAL ECONOMY COLLECTIVE (2018). *Foundational Economy. The infrastructure of everyday life*. Manchester: Manchester University Press.