

Planificación colaborativa de los equipamientos comunitarios. La experiencia de los barrios del centro de Sants-Montjuïc

F. Javier Fraga Cadórniga¹

¹Cooperativa Raons, javier.f@raons.coop

Alice Lancien²

²Universitat Autònoma de Barcelona y Université Paris Nanterre, alicelancien@gmail.com)

Lucia Zandigiacomi³

³Cooperativa Raons, lucia.z@raons.coop

Palabras clave: equipamientos comunitarios, participación ciudadana, planificación urbana colaborativa, Barcelona

Resumen

La presente comunicación explica los aprendizajes extraídos de la redacción del Plan de equipamientos de la zona centro de Sants-Montjuïc, un documento de **planificación urbana realizado de manera colaborativa** por la cooperativa Raons.

Este documento planifica las intervenciones a realizar en los equipamientos comunitarios a partir del análisis de parámetros cuantitativos y cualitativos. Por un lado se estudió el grado de cobertura de cada servicio y su impacto en la articulación urbana, así como la situación del suelo calificado de equipamiento. Por otro lado, el trabajo con la ciudadanía cruzó estas tres dimensiones para identificar usos cotidianos por parte de la población y canalizar reivindicaciones y propuestas de manera argumentada con las que definir las líneas de trabajo y las estrategias de actuación.

Este abordaje permitió planificar las actuaciones desde una visión integral, entendiendo los equipamientos no como un conjunto de servicios independientes sino como un sistema urbano interconectado, y favoreciendo el debate ciudadano sobre el modelo urbano de sus barrios. Esta aproximación abre nuevos planteamientos a la hora de afrontar la planificación de los equipamientos comunitarios, proponiendo una metodología que permite enriquecer la medida de la cobertura de los servicios existentes, incorporar de manera crítica las reivindicaciones sociales y proponer estrategias que, basadas en la flexibilidad y la adaptabilidad, permitan la vigencia de las actuaciones en un contexto cambiante.

Key words: urban facilities, citizen participation, collaborative planning, Barcelona

Abstract

This paper explains the lessons learned from the drafting of the urban facilities plan in the District of Sants-Montjuïc in Barcelona, an urban plan elaborated involving the citizenship by the cooperative Raons for Barcelona municipality.

This document plans the interventions to be carried out in community facilities based on the analysis of quantitative and qualitative parameters. The way in which services were provided, their impact on urban quality and the available land to be developed were studied. The work with inhabitants crossed these three dimensions to identify everyday uses and to canalize social demands and proposals in an argued way with which to define strategies and concrete actions.

This approach contributed to enriching the analysis of existing facilities, understanding them not as a set of independent services but as an interconnected urban system with an important social role, and encouraged debate with citizens about the urban pattern. This approach opens up new opportunities when dealing with the planning of community facilities, proposing a methodology that allows enriching the measure of coverage of existing services, critically incorporating social demands, and defining flexible and adaptable strategies that could adapt to a changing context.

Introducción: ¿por qué un plan de equipamientos colaborativo?

El Plan de equipamientos de la zona centro de Sants-Montjuïc es un documento realizado por la cooperativa Raons para el Distrito de Sants-Montjuïc (Ayuntamiento de Barcelona) para determinar las intervenciones a realizar en los equipamientos de los barrios de Sants, Sants-Badal, la Font de la Guatlla, Hostafrancs y la Bordeta de Barcelona en un período de diez años (2020-2030).

Con la explicación del planteamiento metodológico de dicho proyecto, el artículo quiere contribuir al debate sobre los nuevos mecanismos de planificación de la ciudad y cómo incorporar a la ciudadanía como un agente activo y co-productor de las políticas urbanas. Esta aproximación defiende que la planificación debe plantearse como un proceso mediante el cual reconocer tanto parámetros cuantitativos como cuestiones cualitativas relacionadas con el uso cotidiano y la percepción de la ciudad por parte de sus habitantes, a la vez que se favorezca el debate con la ciudadanía sobre el modelo de ciudad.

Los equipamientos comunitarios se rigen por estándares y criterios normativos generales para responder a los intereses y necesidades de la comunidad a la que dan servicio. Por un lado, el cumplimiento de estos estándares (parámetros regulados, cuantificables, tipificados y uniformes) permite garantizar la accesibilidad, la cobertura y la calidad de los servicios a toda la población de manera universal. Pero por otro lado, y para garantizar su interés público y social tal y como establece la Ley de Urbanismo (art. 34), los equipamientos tienen que reconocer y potenciar la singularidad de la comunidad en que se insertan (con intereses y necesidades que son, por naturaleza, diversos, heterogéneos y variables). Por tanto, una planificación que únicamente tenga como finalidad cubrir los estándares que define la norma puede no atender algunas de las necesidades de determinados colectivos singulares, o no responder a usos cotidianos que se realicen en el territorio. Pero tampoco es factible establecer un abordaje específico y diferenciado para cada situación concreta, ya que esto dificultaría la garantía de universalidad y diluiría el funcionamiento de los equipamientos como sistema urbano.

Esta tensión entre estandarización de los servicios y reconocimiento de la complejidad de la comunidad es algo inherente a la planificación de los equipamientos, y puede además contribuir a enriquecerla si se busca la manera de que las dos aproximaciones se complementen. Partiendo de esta premisa, la redacción del Plan de Equipamientos de la zona centro de Sants-Montjuïc se abordó como un proceso participativo en el que contrastar con la ciudadanía el análisis de los estándares, para complementarlo con datos cualitativos y con ello definir las estrategias de actuación.

En el primer apartado del artículo se define el marco conceptual general en el que encuadrar las ideas de las que partimos. Por un lado recogemos cómo ha evolucionado la planificación de los equipamientos en los últimos tiempos, desde la definición de unos estándares en base a criterios funcionales hasta una aproximación más integral centrada en el desarrollo de los territorios. Por otro lado revisamos la evolución del papel del ciudadano en el proceso de diseño de la ciudad, con un breve repaso a las diferentes maneras de interpretarla.

El segundo apartado explica el proyecto realizado, para lo que diferenciamos entre el análisis de los parámetros urbanísticos y normativos y el debate ciudadano con el cual se trabajaron los parámetros cualitativos. Las estrategias de actuación, resultado de cruzar estos dos análisis, se describen en la parte final de este capítulo.

Se finaliza el artículo con una discusión de los resultados del proceso, compartiendo las conclusiones del trabajo. Se defiende que esta articulación entre el trabajo con parámetros cuantitativos y cualitativos nos permite reconocer de manera más precisa el papel social de los equipamientos, incorporar de manera crítica las reivindicaciones y propuestas ciudadanas y, en definitiva, repensar su planificación en un entorno metropolitano.

Marco conceptual

Los equipamientos comunitarios y su planificación

Los equipamientos comunitarios constituyen, junto con los espacios verdes y las comunicaciones, los sistemas que dan forma a la estructura urbana. Si bien es cierto que el concepto de equipamiento no es uniforme en las diferentes normativas urbanísticas vigentes en España, la ley de Urbanismo de Catalunya de 2010 (art. 34) establece que “el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos, los equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte, de alojamiento dotacional y los otros equipamientos que sean de interés público o de interés social” (Generalitat de Catalunya 2010:16). Así definidos, los equipamientos pueden ser interpretados como las infraestructuras o instalaciones de dimensiones estandarizadas para acoger actividades y usos específicos de un servicio a la ciudadanía en su conjunto o a unos usuarios determinados (Ajuntament de Barcelona 2007). Algunos autores los definen también como aquellas dotaciones e infraestructuras que la comunidad entiende como imprescindible para el funcionamiento de la estructura social (Hernández Aja 2000; Marsal 2010). Nos parece muy interesante esta última aproximación, en la que es la propia comunidad la que define qué infraestructuras considera imprescindibles para su desarrollo. Completaríamos, además, que los equipamientos no sólo son infraestructuras para la provisión de unos servicios concretos a la comunidad donde se insertan, sino que se pueden interpretar como un agente para la mejora de su cohesión social y contribuyen a la generación de su identidad.

Para garantizar la adecuada dotación de estos servicios la normativa actual establece una serie de “estándares urbanísticos” con unos límites cuantificables y, por tanto, objetivos, que definen unas reservas mínimas de suelo calificado de equipamiento en función del desarrollo residencial de cada ámbito de planeamiento. Se garantiza, de este modo, unos parámetros cuantitativos de techo genérico de equipamiento en relación al techo residencial y al número de viviendas. Por el contrario, el grado de cobertura de cada una de las tipologías de equipamiento (bibliotecas, guarderías, centros deportivos, etc.) no está sujeto a una regulación normativa de obligado cumplimiento, sino que se basa en criterios y estándares orientativos. Los indicadores de cobertura de un equipamiento pueden definirse en base a criterios como la superficie a la que dan servicio (en función de la distancia a las viviendas), el número de plazas ofertadas o la superficie disponible por habitante de un determinado servicio. Desde que el Plan General Territorial de Catalunya (1995) estableció unos “estándares provisionales mínimos orientativos para el planeamiento general” (m²/habitante) en relación a centros sanitarios, culturales, asistenciales o de educación, se han realizado interesantes propuestas al respecto (Hernández Aja 2006) y (Marsal 2010).

Más allá de garantizar la adecuada cobertura de cada servicio, el reto urbano está en conseguir unos equipamientos que funcionen como sistema coherente y compensado en el territorio. La dificultad radica en que se cruzan distintos niveles competenciales, múltiples ámbitos funcionales y titularidades diversas (en algunos ámbitos, como la atención a la tercera edad o la educación pre-escolar, la oferta de titularidad privada tiene un peso especialmente importante). Cuando la planificación y la gestión de estos servicios se hacen de manera aislada se dificulta la optimización de los recursos y se reduce su impacto en la mejora de la calidad urbana. A esta situación se suma una creciente complejidad social en continuo cambio, que hace más necesaria la planificación de los equipamientos como un sistema interconectado y con capacidad de adecuarse de manera ágil a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.

Destacamos dos iniciativas relativamente recientes relacionadas con la planificación integrada de equipamientos. El Ayuntamiento de Barcelona inició en 2007 la redacción del “Plan de equipamientos de Barcelona” que proponía identificar y cartografiar tipológicamente los equipamientos de la ciudad para plantear diferentes escenarios de futuro (Ajuntament de Barcelona 2007). Por su parte, la Diputació de Barcelona publicó en 2012 una “Guía para la redacción de planes directores de equipamientos” (Montalbo Todolí and Diputació de Barcelona 2012), que establece unas pautas metodológicas para la definición de este instrumento de planificación integral de los equipamientos de un territorio.

Estas dos experiencias nos enmarcan el abordaje del plan que estudiaremos en este artículo, entendiéndolo como un instrumento que, a partir de las necesidades y disponibilidades en el territorio, propone un plan de inversiones a corto, medio y largo plazo para adecuar y optimizar las dotaciones existentes y, si es necesario, crear nuevas.

La participación ciudadana y el planeamiento urbano

La literatura sobre la relación entre la participación y el planeamiento urbano es amplia, si bien existen principalmente dos grandes corrientes que analizan cómo la ciudadanía se puede involucrar en la definición de su modelo urbano.

Por un lado, aquella que se basa en una concepción tecnocrática, caracterizada por la jerarquía de saberes y controlada ampliamente por los expertos, en lo que López (2011) define como “modelos unidimensionales”. En estas corrientes se enmarcan las iniciativas que consideran al ciudadano como cliente, con el objetivo principal de la mejora en la prestación de un servicio concreto y a través de métodos como el sistema de quejas o las encuestas de satisfacción.

Por otro lado, la interpretación basada en el principio deliberativo tiende hacia la potenciación de instrumentos más innovadores y que reconozca la participación ciudadana como un ejercicio de poder social por el que se materializan las capacidades de expresión, organización, decisión y transformación de la realidad de los distintos colectivos sociales (Castel Gayán 2010). En estos “modelos multidimensionales” (López 2011) la participación no sólo es un ejercicio de toma de decisiones sino que pone en el centro las relaciones sociales entre los agentes sociales y entre éstos con su contexto; se basa en el reconocimiento del “sentirse parte de” como ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política (Pindado Sánchez and Maig 2000). Estas aproximaciones defienden, además, que promover la discusión y reflexión sobre temas que afectan a la población genera una mayor co-responsabilidad ciudadana en determinadas tareas sociales, la generación y potenciación de la idea de comunidad, y un fortalecimiento de la cooperación y del esfuerzo por definir el interés común (Pino Matute and Colino 2008). El Reglamento de participación recientemente aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona parte de esta última interpretación a la hora de establecer los canales para “permitir la intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones políticas” (Ajuntament de Barcelona 2019), entendiéndolos como una herramienta de mejora de la calidad democrática.

El proyecto que aquí presentamos se planteó desde este último enfoque, en el que el trabajo colaborativo con la ciudadanía era una herramienta central para abordar la complejidad urbana, indisoluble del trabajo disciplinar del urbanismo. Este abordaje colaborativo nos permite trabajar incorporando tres ámbitos: el conocimiento técnico (los conocimientos propios de la disciplina urbanística), las relaciones entre los habitantes (entre los agentes y con su contexto) y los mecanismos de toma de decisiones (la definición de criterios de planificación y de actuación). Se puede enmarcar en lo que el Reglamento de participación de Barcelona define como “coproducción”, entendida como “forma de trabajo conjunto y compartido entre la administración y los actores sociales respecto a una determinada actuación o política en una materia de competencia municipal de interés para la ciudadanía” (Ajuntament de Barcelona 2019:15). Para ello los procesos de reflexión y debate ciudadanos se fundamentaron en la presentación de datos objetivos sobre la realidad del tema de trabajo a partir de los cuales enriquecer, contrastar y cuestionar los posicionamientos de las personas participantes, e incorporarlos así en la definición de propuestas de intervención.

Explicación del caso: el Plan de equipamientos de la zona centro de Sants- Montjuïc

La finalidad del Plan de equipamientos era planificar las inversiones y actuaciones a realizar en los equipamientos comunitarios del territorio en un período de 10 años (2020-2030). El ámbito de trabajo incluía cinco de los siete barrios del Distrito de Sants-Montjuïc (la Font de la Guatlla, Hostafrancs, la Bordeta, Sants-Badal y Sants), con una superficie de 278,9 Ha. y una población de 109.965 habitantes (en el año 2018) fuertemente envejecida (con más del 21,6% de la población por encima de los 65 años).

El plan partió del mismo planteamiento con el que en 2007 se empezó a redactar el “Plan de equipamientos de Barcelona”: identificar y cartografiar tipológicamente la situación existente, analizar los estándares y parámetros para detectar deficiencias en la red, y definir estrategias y líneas de actuación a desarrollar en los próximos diez años. Sin embargo, y a diferencia del documento referido, aquí se combinó el análisis y tratamiento de datos espaciales mediante sistemas de información geográfica (SIG) con el trabajo deliberativo con la ciudadanía, que permitió recoger información cualitativa para realizar el análisis y, en la fase final, co-producir las estrategias de actuación.

Análisis de parámetros cuantitativos

Diagnos del suelo

Se realizó un estudio del planeamiento urbano vigente (Plan General Metropolitano, Planes especiales, planes parciales, etc.) para conocer la disponibilidad de suelo calificado de equipamiento, analizando los siguientes aspectos:

- Distribución y calificación del suelo según el Plan General Metropolitano de 1976, diferenciando entre las parcelas de equipamiento existente (7a), equipamientos de nueva creación de interés municipal (7b) y equipamientos existentes o de nueva creación de interés metropolitano (7c).
- Grado de desarrollo del suelo de equipamiento, recogiendo el suelo no desarrollado y los parámetros de edificabilidad contemplados para cada parcela.
- Titularidad del suelo de equipamientos pendiente de desarrollar, diferenciando entre las parcelas que son propiedad de la administración pública y las de titularidad privada. Para estas últimas, se analizó si el planeamiento vigente determina que han de convertirse en equipamientos de titularidad pública (para lo que habrán de ser expropiadas) o si por el contrario podrían acoger equipamientos de titularidad privada.
- Catálogo de las 34 parcelas de suelo de equipamiento no desarrolladas. De cada una de las piezas de suelo de equipamientos no desarrolladas se recoge la información urbanística (plan urbanístico de referencia, calificación y usos permitidos), las condiciones de edificación (superficie, edificabilidad y tipo de ordenación) y, de haberlo, el grado de protección patrimonial considerado en el catálogo.

El análisis concluyó que únicamente el 7,9% del suelo del ámbito de intervención estaba calificado como equipamiento (222.812 m²), muy por debajo del estándar del 10% que establece el PGM-79 para el conjunto del área metropolitana. De este suelo, solamente el 26,7% estaba aún sin desarrollar (59.413 m², con un techo edificado de 153.950 m²), y era en su mayoría de titularidad pública (el 80%) ya que se concentraba en el conjunto de la MPMG Magòria- Can Batlló. Se identificaron también una serie de solares, pequeños pero distribuidos de manera uniforme y de titularidad pública, que tendrían un papel protagonista a la hora de redactar las propuestas de actuación.

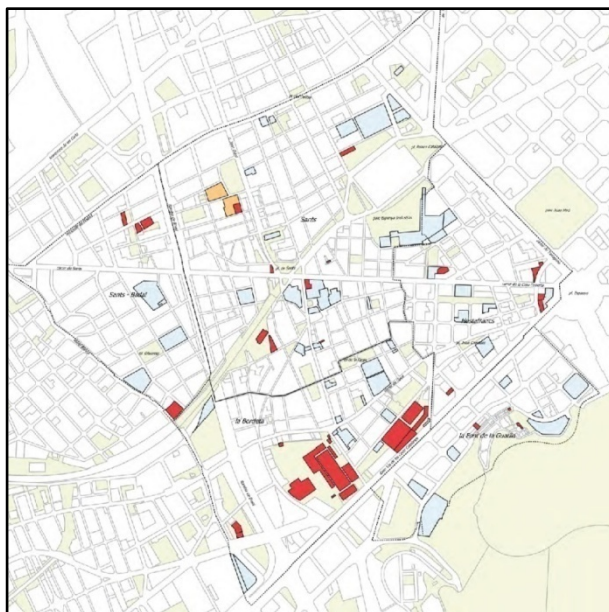


Figura 01. Análisis del grado de desarrollo del suelo de equipamiento. Elaboración propia a partir de los datos del Mapa Urbanístico de Catalunya (Generalitat de Catalunya)

Inventario y balance de equipamientos

La diagnosis de los equipamientos existentes recogió los resultados del trabajo de “inventario y balance de equipamientos” realizado por la consultora Activa Prospect en noviembre de 2018 (Ajuntament de Barcelona 2018) . Los equipamientos de los barrios barceloneses colindantes (la Maternitat i Sant Ramon, Les Corts y la Nova Esquerra de l’Eixample) fueron tenidos en cuenta a la hora de analizar la cobertura de los diferentes servicios, si bien no fue así con aquellos situados en los barrios colindantes de l’Hospitalet (la Torrassa, Santa Eulalia y Collblanc), en lo que supuso una insuficiencia metodológica importante que afectaba especialmente al análisis del área de Sants-Badal.

Los 219 equipamientos identificados en el ámbito de intervención se analizaron a partir de los siguientes criterios (Montalbo Todolí and Diputació de Barcelona 2012):

- Obligatoriedad municipal de prestación de servicio, diferenciando aquellas tipologías que son competencia municipal (y por tanto estarán regidas por el presente plan de equipamientos) y aquellos servicios prestados por otras administraciones.
- Estándares de cobertura (cobertura territorial, población de referencia o superficies mínimas de cada tipología), establecidos por las diferentes planificaciones normativas o, en su ausencia, recomendaciones técnicas.
- Planificación de otras administraciones. En aquellos servicios que no son competencia municipal (como las residencias de ancianos o determinados servicios sociales), se recogen las líneas de futuro establecidas por la entidad correspondiente.
- Estrategia municipal o líneas de actuación genéricas existentes. Tanto el Plan de Actuación Municipal como el Plan de Actuación de Distrito 2016-2019 definían actuaciones en el campo de la planificación, la mejora y la ampliación de los equipamientos del territorio.

La clasificación tipológica se realizó en base a los criterios determinados en el documento “Sistematización del planeamiento urbanístico: códigos de identificación en el planeamiento urbanístico”(Generalitat de Catalunya. Departament Política Territorial 2008) que establece 15 ámbitos temáticos y un total de 72

tipologías diferentes. Para cada tipología se utilizaron los indicadores de cobertura recogidos en planes estratégicos, programaciones territoriales o planes sectoriales del Ayuntamiento, la Diputación de Barcelona o la Generalitat de Catalunya. En algunos casos existían indicadores que cruzan variables de naturaleza diferente que permitían tener una fotografía más completa de la cobertura: el Consorci de Biblioteques de Barcelona establece parámetros respecto a la ubicación de los centros (una biblioteca a menos de 800m de cada vivienda), a la población de referencia (1 biblioteca por cada 40.000 habitantes) y a sus instalaciones (40.000 volúmenes de fondo y 1,5 volúmenes por habitante). El Consorci d'Educació de Barcelona, por su parte, construye un indicador multiparámetro para priorizar la ubicación de las guarderías públicas, en el que incluye aspectos como la renta media por habitante o la densidad de población de cada barrio. A nuestro parecer, esta estrategia marca el camino a seguir para tener en cuenta la complejidad urbana en la construcción de indicadores de cobertura.

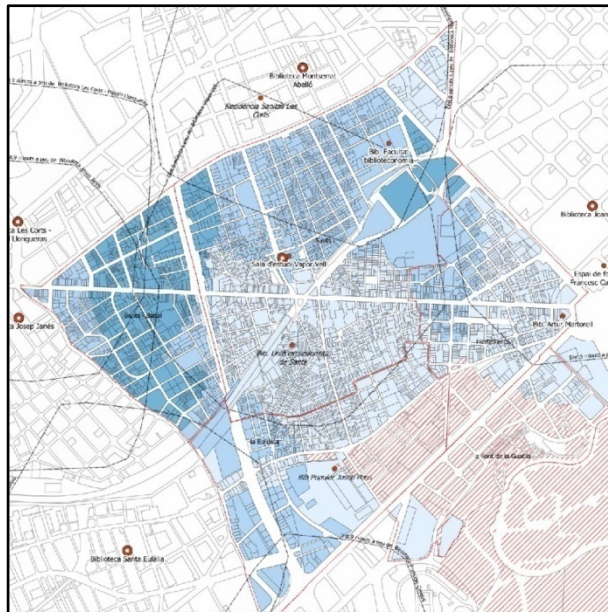


Figura 02. Análisis de la cobertura de los servicios de biblioteca.
Elaboración propia a partir de los datos del inventario de equipamientos.

Para aquellas tipologías para las que no existían estándares normativos ni referencias en las estrategias municipales se establecieron unos criterios generales en función de la relación funcional entre cada equipamiento y el territorio al que daban servicio. Para ello se partió del trabajo de Hernández Aja, que considera el barrio como “el espacio de lo doméstico agrupado en torno a un elemento simbólico” (Hernández Aja 2000:87) y que se puede recorrer a pie en aproximadamente 9-10 minutos (unos 500 metros de distancia). Este es el criterio que se utiliza también en el avance de Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona (Àrea Metropolitana de Barcelona 2019), en el que los equipamientos básicos de proximidad para los que no existen estándares de referencia se asimilan a equipamientos de barrio, con un ámbito de influencia de 500 metros. En un segundo nivel funcional se encontraría el barrio-ciudad, un ámbito lo suficientemente grande para garantizar servicios “urbanos” pero con el que el ciudadano aún establece vínculos identitarios, con un ámbito de influencia en torno a los 800 o 1.000 metros. En esta categoría se entienden equipamientos, como los museos o archivos, que tienen vocación de uso de escala de ciudad o metropolitana.

El resultado de este estudio arrojó un déficit de cobertura alto en servicios para dos colectivos especialmente sensibles: la tercera edad (tanto residencias como centros de socialización) y la infancia (guarderías públicas), así como equipamientos juveniles y deportivos. Se identificó también que apenas existían centros mixtos o polivalentes, primando la monofuncionalidad de los equipamientos.

Diagnosia de la calidad urbana

También se analizó la manera en que los equipamientos contribuían a la calidad urbana del territorio, a partir de factores como la compacidad y forma urbana, la complejidad y mixticidad de usos, la habitabilidad del entorno construido o las relaciones sociales que se desarrollan en él (Rueda 2011). Para ello se realizaron una serie de estudios complementarios respecto a su relación con el resto de sistemas estructurantes de la ciudad:

- Distribución espacial y concentración de los equipamientos: catalogación de zonas con mayor o menor densidad de equipamientos, analizando la posible complementariedad y diversidad de servicios en entornos próximos.
- Papel del sistema de equipamientos en la protección y puesta en valor del patrimonio cultural: usos como equipamiento comunitario de elementos con protección patrimonial.
- Relación con el sistema de espacio público: se identifican aquellos espacios públicos con mayor concentración de equipamientos y su conectividad a la red de transporte público.
- Accesibilidad desde el espacio público: se diferencia entre aquellos equipamientos a los que se accede desde un espacio peatonal (o una acera de anchura superior a los 2,5 m), y aquellos que tienen una relación deficiente con el espacio público (acera inferior a 2,5m).

El estudio de estos parámetros permitió identificar cuatro grandes polos de equipamientos: el sistema generado por la calle de la Creu Coberta – plaza Joan Pelegrí y el parque de l’Espanya Industrial (un polo de equipamientos diversos), el ámbito que desde la plaza de Sants se prolonga por la calle Olzinelles (con equipamientos de referencia barrio-ciudad especialmente del ámbito cultural y social), los entornos de la plaza de la Farga (con equipamientos de escala de barrio) y el norte de la estación de Sants (un conjunto de equipamientos sobre todo educativos y sanitarios). Se identificaron también aquellos casos en los que la relación con el espacio público era mejorable, cuestión especialmente relevante en los entornos de centros educativos u otros espacios de socialización.

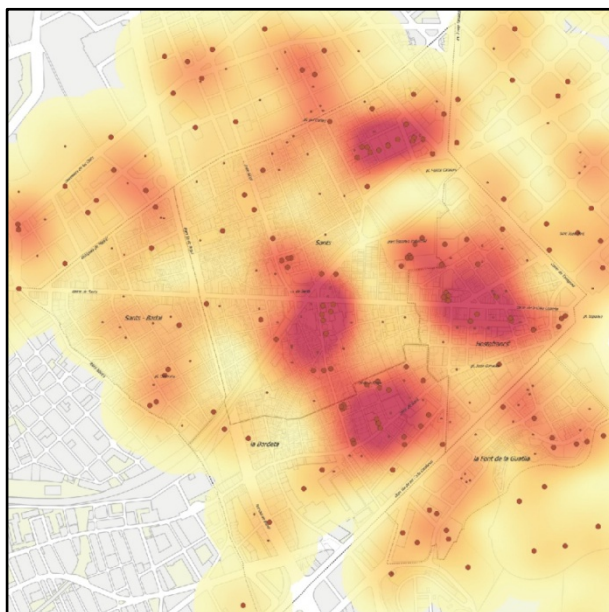


Figura 03. Análisis de la calidad urbana: concentración de equipamientos en el territorio. Elaboración propia a partir de los datos del inventario de equipamientos.

Análisis de parámetros cualitativos: el proceso participativo

Identificación de usos cotidianos

El objetivo de este análisis era incorporar valoraciones y necesidades específicas de la población que no pudieran ser recogidas por los indicadores de cobertura cuantitativos antes explicados. Tras un trabajo previo de identificación y movilización de actores, se facilitaron espacios para debatir sobre el concepto de equipamiento comunitario (y sus implicaciones de cara a su planificación) y se mapearon los usos cotidianos que hacía la ciudadanía en base a los cuales poder construir una propuesta de categorización.

La identificación de agentes a involucrar se realizó en base a criterios de alcance (para involucrar a la mayor cantidad de personas), representatividad (entendiendo el grado en que las personas que participan pueden ser portadoras de un discurso colectivo) y diversidad (para incorporar a distintos grupos sociales y distintos intereses) (para un desarrollo en detalle de estos criterios ver ODP 2006). Para esta identificación de actores se contactó con los colectivos y grupos ya movilizados por alguna reivindicación concreta, se presentó el proceso en los espacios de participación formales (Consells de Barri) y se hicieron acciones específicas (entrevistas personales) para implicar a determinados colectivos como los jóvenes, el colectivo de personas gitanas o personas con diversidad funcional.

En las primeras etapas del proceso se impulsó el debate con la ciudadanía sobre el concepto de equipamiento comunitario, su papel en la construcción de la ciudad y la manera en que debería ser conceptualizado en el plan. Estos debates se canalizaron a través de la Comisión de Seguimiento, un espacio estable de interlocución entre vecinos y administración constituido para velar por el adecuado desarrollo del proceso. La importancia de este tipo de espacios radica en que puedan trabajar no únicamente lo que es sustantivo, sino "que puedan desarrollarse como grupo por sí mismo, es decir, como plataformas estables dinamizadoras de la comunidad y que adquieran protagonismo progresivo en el desarrollo de las líneas de trabajo consensuadas" (Martí and Rebollo 2007:33). La interpretación que se hacía desde muchas de las entidades sociales ponía énfasis en el valor simbólico y de uso de los equipamientos, durante muchos años objeto de reivindicación y convertidos en exponentes de la conquista del derecho a la ciudad (con casos paradigmáticos en el barrio como Cotxeres de Sants, la biblioteca Vapor Vell o, más recientemente, Can Batlló o la Lleialtat Santsenca). Esto influía especialmente a la hora de valorar aspectos como la titularidad o el modelo de gestión de los equipamientos, y se daba especial relevancia a su capacidad para promover la cohesión social. Para expandir estos debates más allá de la Comisión de Seguimiento se organizó una mesa de debate para fomentar la reflexión crítica sobre el uso y la planificación de los equipamientos entre la ciudadanía. Estos debates sirvieron para definir la interpretación de equipamiento comunitario sobre la que se construiría el plan, en la que se primaban principios como la polivalencia y flexibilidad de los espacios, su capacidad de adaptación en situaciones y entornos cambiantes, su relación con el espacio público o la manera de medir su rentabilidad social y económica.

Para mapear los usos cotidianos que hacía la ciudadanía de los equipamientos se realizaron cinco sesiones de trabajo en el espacio público, integradas en actividades ya organizadas por el propio tejido asociativo (la muestra de comercio de Creu Coberta, Fiesta de la primavera de Sants-Badal y muestra de entidades de Hostafrancs). En estos puntos de interacción itinerantes se compartía y explicaba el análisis de los parámetros normativos (especialmente en lo relativo a la cobertura de los equipamientos existentes) para generar micro-espacios de diálogo entre las personas asistentes con los que poder mapear usos específicos, identificar necesidades no cubiertas y recoger reivindicaciones y propuestas. En estas sesiones se buscaba reconocer la realidad más cotidiana, recoger los aspectos mejor valorados y cartografiar las carencias de los servicios desde la experiencia de las personas usuarias (el ciudadano), sin entrar en aspectos normativos tales como la competencia de gestión, obligatoriedad de prestación o estándares de cobertura.



Figura 04. Recogida de usos cotidianos de los equipamientos en una de las actividades en el espacio público. Elaboración propia.

Como resultado de estas acciones se obtuvieron datos relativos a la manera en la que la ciudadanía percibía y utilizaba en su día a día los servicios de su entorno. Con ellos se pudo definir una nueva clasificación de los equipamientos comunitarios existentes, que complementaba la agrupación tradicional en base a criterios funcionales con una visión más orientada al impacto que tienen los servicios en la mejora de la calidad de vida de las personas que los utilizan. La propuesta de categorías, en base a las cuales se organizó toda la información y se estructuró el análisis de los equipamientos existentes, es la siguiente:

- Diversificación y mejora del acceso a la cultura
- Soporte al tejido asociativo y vecinal
- Bienestar físico y social (fomento de la salud y el deporte)
- Educación y atención a la infancia
- Servicios y equipamientos para los jóvenes
- Calidad de vida de las personas adultas
- Fomento del envejecimiento activo
- Desarrollo económico y medioambiental

Canalización de reivindicaciones y propuestas

Otra cuestión que perseguía el análisis cualitativo era la integración de las reivindicaciones ciudadanas de manera propositiva, recogiendo y procesando propuestas de nuevos usos, de reutilización de espacios existentes o de incorporación de nuevas piezas (parcelas susceptibles de ser incorporadas a la bolsa de suelo por el abandono de su uso actual), con el objetivo de profundizar en la optimización de los recursos. Con esta finalidad se realizaron actividades de trabajo con técnicos municipales, espacios deliberativos con la ciudadanía y se habilitó una plataforma de participación ciudadana en línea.

El trabajo con los técnicos municipales de referencia de cada ámbito (juventud, tercera edad, centros cívicos, memoria histórica, deporte, atención a la infancia, etc.) se orientó a la identificación de espacios infrautilizados o con posibilidades para mejorar su gestión. La reflexión individual permitió la identificación de necesidades y recursos infrautilizados, y el trabajo deliberativo posterior permitió construir estrategias para abordarlas. Se pudieron catalogar así necesidades sectoriales específicas (que se

incorporaron a la diagnosis de la cobertura), nuevos espacios de oportunidad (para completar el estudio de disponibilidad de suelo) y propuestas de estrategias de actuación.

Para trabajar sobre las reivindicaciones y propuestas de la ciudadanía se realizaron sesiones de debate en cada uno de los cinco barrios. Una parte muy importante de estas sesiones consistía en explicar con detenimiento el análisis de los parámetros cuantitativos (disponibilidad de suelo, grado de cobertura y relación con la calidad urbana), de manera que el debate posterior se pudiera apoyar en los datos compartidos para argumentar las diferentes posiciones. La diversidad de participantes favoreció que a las reivindicaciones con mayor apoyo en el territorio (como la gestión cívica de los equipamientos de Can Batlló o la construcción de espacios deportivos en la Magòria, por ejemplo) se sumaran nuevas interpretaciones de uso, re-uso o gestión de los espacios y servicios. De este modo, se facilitaba que las propuestas o reivindicaciones que defendiera cada colectivo se entendieran como soluciones posibles a una realidad que sí se había identificado de manera compartida y mediante criterios cuantificables. Este análisis hizo que fueran sus propios autores los que en ocasiones modificaran las propuestas iniciales, descartaran algunas o se reafirmaran en otras. Fue interesante ver cómo la reivindicación mayoritaria pasó de demandar más servicios a exigir su optimización: en los Planes de Futuro (realizado en 2010) y el Plan de Actuación de Distrito (realizado en 2014) la población había solicitado guarderías nuevas en cada uno de los cinco barrios, y como resultado del trabajo para la redacción de este plan se acordó la construcción de sólo dos nuevos centros pero en ubicaciones estratégicas que cubrieran los cinco territorios.

De manera complementaria, en las mismas sesiones se recogían los espacios que, de acuerdo con el conocimiento de las personas participantes, eran susceptibles de ser incorporados al sistema de equipamientos: locales en desuso, espacios abandonados o espacios públicos cuya calificación se pudiera reconvertir.

En paralelo a estas actividades presenciales se desarrolló un canal de participación digital a través de la plataforma municipal decidim.barcelona. En esta plataforma se podía acceder a la información y materiales generados, realizar propuestas y aportaciones (a título individual o en nombre de asociaciones) y dar apoyo a propuestas recogidas. La hibridación de los dos canales busca, en palabras del Reglamento de Participación, “multiplicar el alcance de los medios de participación regulados”, y su realización es preceptiva en cualquier proceso participativo que impulse el Ayuntamiento de Barcelona.

Definición de estrategias y líneas de actuación

Como resultado del análisis cruzado de los parámetros cuantitativos y cualitativos anteriormente mencionados, se estableció una propuesta de visión a 10 años con los siguientes objetivos generales: incrementar la cobertura de los servicios deficitarios, optimizar los equipamientos existentes y contribuir a la mejora de la calidad urbana del territorio.

Para conseguir estos objetivos se propusieron siete líneas estratégicas, que se desplegaron en 33 actuaciones que recogían las conclusiones del trabajo con la ciudadanía cruzadas con los parámetros relativos a disponibilidad de suelo (posibilidades de programa en cada parcela), calidad urbana y mejora de la cobertura de los servicios:

- Nuevos equipamientos de proximidad para el fomento del encuentro intergeneracional: intervenciones a escala de barrio para crear espacios que pudieran usar colectivos diversos, relacionados con un espacio público de calidad y potenciando la mixticidad de usos (por ejemplo, con la creación de una guardería, un centro para la tercera edad y espacios para entidades en un mismo edificio de nueva construcción).
- Nuevos equipamientos de escala de Distrito y de ciudad: se propusieron nuevos servicios o la reubicación de los existentes con el objetivo de poner en valor el patrimonio edificado del territorio (por ejemplo, con la reorganización de los espacios de atención ciudadana del Distrito).

- Nuevo polo de equipamientos en Magòria- Can Batllò: se definieron las actuaciones a realizar en el mayor espacio de oportunidad del ámbito, reconociendo la importancia social y patrimonial del antiguo complejo industrial.
- Reserva de suelo para residencias de tercera edad: se identificaron aquellos solares en los que, por sus características edificatorias y por su ubicación, sería prioritaria la construcción de residencias para la tercera edad.
- Reorganización de los espacios educativos del territorio: se propusieron acciones de optimización de los centros educativos para complementar la oferta y mejorar las instalaciones.
- Actualización del sistema de equipamientos del territorio: se definieron las actuaciones prioritarias para mejorar la eficiencia energética y la accesibilidad de los equipamientos, así como la mejora en su relación con el espacio público.
- Incremento del suelo de equipamiento disponible: se realizaron estudios exploratorios sobre las posibles modificaciones de planeamiento u otras actuaciones a realizar para incrementar el suelo disponible en el largo plazo.

Para cada actuación se hacía una propuesta de programa, con su correspondiente planificación temporal y económica, y se recogía la manera en la que contribuía a la consecución de los tres objetivos del plan, bien fuera porque suponía un incremento de la cobertura de algún servicio, optimizaba los recursos existentes o porque mejoraba algún aspecto del paisaje urbano (con actuaciones que, por ejemplo, llevaban aparejada la creación de un nuevo espacio público). Muchas de las actuaciones potenciaban los equipamientos mixtos mediante contenedores para acoger servicios de diferentes tipologías y destinados a usuarios diversos. Se priorizó su localización en parcelas relacionadas con espacios públicos de escala doméstica y preferiblemente en entornos peatonalizados o en vías cuya morfología permitiera una futura pacificación.

Conclusiones y discusión

Hemos explicado cómo este trabajo abordó de manera integrada el análisis de datos cuantitativos y la incorporación de aspectos cualitativos para la planificación de los equipamientos del territorio de la zona centro de Sants- Montjuïc. El análisis de los indicadores de cobertura de cada servicio y la disponibilidad de suelo calificado de equipamiento se complementaron con la diagnosis de la calidad urbana, el estudio de los usos cotidianos y la integración de propuestas y necesidades de la ciudadanía.

Para ello se involucró a la ciudadanía en un proceso deliberativo en el que se abordó de manera complementaria el conocimiento técnico propio de la disciplina urbanística y las relaciones entre los agentes y su contexto para la definición de los criterios de planificación y de actuación. Consideramos que este abordaje contribuyó a enriquecer la medida de la cobertura de los servicios, incorporar de manera crítica las reivindicaciones sociales e introducir la escala metropolitana en el planteamiento del proyecto.

Enriquecer la medida de la cobertura

Hemos visto cómo la cobertura de los servicios se mide habitualmente mediante indicadores objetivos y cuantificables, que permiten establecer unos estándares mínimos de dotación. Si bien no todas las tipologías de equipamientos tienen indicadores igual de desarrollados, lo que genera una cierta distorsión a la hora de identificar la cobertura general del territorio, existen determinados indicadores que aglutinan parámetros de origen diverso y complementario que permiten una aproximación muy completa a la accesibilidad del servicio. Por otro lado, hay ciertas barreras de acceso que se han de tener en cuenta a la hora de medir la cobertura de los servicios (como puede ser el coste repercutido al usuario o barreras de tipo social) que por las limitaciones de este trabajo no pudieron ser incorporadas, y que pensamos es necesario considerar a la hora de estudiar la cobertura de los servicios.

En este sentido, uno de los principales retos es conocer el funcionamiento específico de los equipamientos de cada territorio, entendiéndolos no como un conjunto de servicios independientes sino como un sistema urbano interconectado y con un importante papel social. Es necesario por tanto tener herramientas que permitan incorporar cuestiones como el uso cotidiano que hace de ellos la población, la relación funcional y simbólica de los servicios con el resto de los elementos de la trama urbana o su influencia en el uso del espacio público inmediato. Para ello la planificación debe reconocer la importancia del barrio como escala de partida, ese espacio legible y reconocible por sus residentes que permite las relaciones sociales directas y a la vez “sostiene la variedad de servicios y la diversidad de usos y funciones propias de la complejidad urbana” (Hernández Aja et al. 1997:27).

Categorizar los servicios en base a su impacto en la mejora de la calidad de vida de las personas o colectivos que los utilizan, en lugar de hacerlo sólo en base a criterios funcionales, puede contribuir a que las estrategias reconozcan y potencien la manera en la que la población usa y percibe los equipamientos, sin poner en crisis la clasificación tipológica estándar que permite la comparación y extrapolación con otros contextos.

Incorporar de manera crítica las reivindicaciones sociales

Otro aprendizaje de esta experiencia fue la constatación de que contrastar las reivindicaciones ciudadanas con parámetros cuantitativos, indicadores objetivos y estándares normativos puede contribuir a argumentarlas mejor, a cuestionarlas o a incluso generar reivindicaciones nuevas. Los procesos de participación pueden fomentar discusiones entre la ciudadanía sobre el modelo urbano a partir del análisis contrastado de información compleja y diversa para promover la construcción de un posicionamiento crítico, que sea capaz de interpelar tanto a la administración pública como a los propios movimientos sociales. Para ello es necesario facilitar canales de comunicación diversos y utilizar materiales comprensibles sin por ello dejar de ser rigurosos y completos, de manera que las reivindicaciones y necesidades ciudadanas se puedan incorporar al debate con el rigor necesario para ser consideradas como alternativas válidas a los retos urbanos contemporáneos.

Planificar los equipamientos en una realidad metropolitana compleja

Como hemos visto, existen todavía limitaciones administrativas para acometer este tipo de aproximaciones a la planificación de los equipamientos, ya que la gestión metropolitana del territorio barcelonés aún no está plenamente desarrollada y los límites municipales dificultan poder planificar el territorio poniendo en el centro a las personas usuarias.

Esta necesaria reflexión en clave metropolitana nos lleva a pensar qué estrategias se pueden desarrollar para futuras experiencias de planificación. El Plan General Metropolitano de 1976 pudo generar grandes bolsas de suelo de equipamientos y espacio público usando, en parte, un tejido productivo obsoleto (en nuestro caso, los complejos industriales de la Espanya Industrial y de Can Batlló) que no volverá a estar disponible. Además, desde la aprobación del PGM el 35% del suelo originariamente calificado de equipamiento ha modificado su calificación a otros sistemas (el 25%) y zonas (10%), lo que no se ha visto compensado por las transformaciones en sentido inverso (Àrea Metropolitana de Barcelona 2019). Sólo queda entonces promover una adecuada movilización del suelo calificado, priorizando su mantenimiento y desarrollo y, en la medida de lo posible, incrementando la disponibilidad con operaciones de modificación de planeamiento.

En un contexto general en que las necesidades básicas de servicios están cubiertas, el objetivo no es tanto planificar el crecimiento sino gestionar un sistema maduro y complejo: llevar el debate a los modelos de reutilización y optimización de los contenedores y del suelo, y explorar nuevos modelos de gestión de los servicios (pública- privada / profesional - comunitaria / municipal - metropolitana -centralizada) y favorecer espacios mixtos que favorezcan su uso por parte de colectivos diversos. En este sentido es especialmente interesante el convenio de patrimonio ciudadano de Can Batlló, que establece una concesión por 30 años de más de 13.000 m2 de equipamiento comunitario de titularidad pública a favor de la asociación Espai Comunitari i veïnal autogestionat de Can Batlló.

Por último, y en línea con las directrices establecidas en el avance del nuevo Plan Director Urbanístico Metropolitano, defendemos que la gestión de la incertidumbre respecto a los servicios que necesitarán las comunidades, cada vez más cambiantes y difíciles de prever, debería poderse recoger en los futuros instrumentos de planificación de los equipamientos comunitarios, a partir de principios como la flexibilidad y adaptabilidad. Así entendido, el sistema de equipamientos comunitarios puede funcionar como esa estructura que, garantizando unos estándares mínimos de servicios básicos, abre un campo de desarrollo individual a sus habitantes facilitando su participación social, política y cultural en la construcción de su comunidad.

Bibliografia

- Ajuntament de Barcelona. 2007. *Bases per a l'elaboració Del Pla d'equipaments de Barcelona. Primera Fase: Coneixement*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2018. *Balanç i Propostes de Les Necessitats d'equipaments de La Zona Centre Del Districte de Sants-Montjuïc*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2019. *Reglament de Participació Ciutadana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Àrea Metropolitana de Barcelona, Servei de redacció del PDU. 2019. *Estudi d'equipaments de l'àrea Metropolitana de Barcelona. Avanç Del PDU Metropolità*. Barcelona.
- Castel Gayán, Sergio. 2010. "La Participación Ciudadana En El Ámbito Local: Experiencias." *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica* (312):9-38.
- Generalitat de Catalunya. Departament Política Territorial. 2008. "Sistematització Del Planejament Urbanístic 1. Codis d'identificació En El Planejament Urbanístic." 47.
- Generalitat de Catalunya. 2010. *Llei d'urbanisme de Catalunya. Text Refòs, Aprovat per Decret Llegislatiu 1/2010, de 3 d'agost*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Hernández Aja, Agustín. 2000. "Barrios y Equipamientos Públicos, Esencia Del Proyecto Democrático de La Ciudad." *Documentación Social* 119(2000):79-94.
- Hernández Aja, Agustín. 2006. *Parámetros Dotacionales Para La Ciudad de Los Ciudadanos*. Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid.
- Hernández Aja, Agustín, Julio Alguacil Gómez, María Medina del Río, and Carmen Caballero Moreno. 1997. *La Ciudad de Los Ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- López, Miguel Martínez. 2011. "Dimensiones Múltiples de La Participación Ciudadana En La Planificación Especial." *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas* (133):21-42.
- Marsal, Maria Lluïsa. 2010. *La Cosa Pública i l'urbanisme. O per Què Tenim Els Equipaments Que Tenim*. Lleida: Pagès editors.
- Martí, Joel, and Óscar Rebollo. 2007. "Participació Ciutadana: Bases, Mètodes i Tècniques." *Papers de Participació Ciutadana* 19:60.
- Montalbo Todolí, Montserrat, and Diputació de Barcelona. 2012. *Guia per a La Redacció de Plans Directors d'equipaments*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- OIDP. 2006. "Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos." *Documento de Apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa* 46.
- Pindado Sánchez, Fernando, and Patronat Flor de Maig. 2000. "La Participación Ciudadana, La Vida de Las Ciudades." (1):193.
- Pino Matute, Eloísa, and César Colino. 2008. "Democracia Participativa En El Nivel Local: Debates y Experiencias En Europa." *Revista Catalana de Dret Públic* (37):247-83.
- Rueda, Salvador. 2011. "El Urbanismo Ecológico." *Urban-E* 2:25-99.