

LES POLITIQUES DE REHABILITACIÓ ENFRONT LA SEGREGACIÓ: EI PLA DE BARRIS DE BARCELONA

SUMARI

1. Introducció

2. El Pla de Barris 2017-2020: característiques i execució

2.1. Context i objectius: la rehabilitació, tret distintiu de la política urbana

2.2. L'àmbit d'aplicació del Pla: 16 barris i 10 àmbits d'actuació

2.3. Organització: les instàncies de la governança del Pla de Barris

2.4. Dotació de recursos extraordinaris: 150 M€

2.5. Col·laboració inter i intraadministrativa

2.6. Transversalitat de les actuacions

2.7. Implicació de la ciutadania

2.8. Avaluació del programa

3. Aprenentatges derivats del desenvolupament del Pla de Barris

3.1. Un pla necessari que s'hauria d'estendre a l'àmbit metropolità

3.2. Un volum de recursos molt notable en termes absoluts i comparatius

3.3. La necessitat i el risc de dispersió de les actuacions transversals

3.4. El potencial i les limitacions de la implicació del veïnat

3.5. Els resultats del Pla i el govern dels seus efectes

4. Cloenda: una reflexió sobre la continuïtat del pla de barris en les circumstàncies actuals

ORIOU NEL·LO

oriol.nello@uab.cat

Departament de Geografia,
Universitat Autònoma de Barcelona

HELENA CRUZ

helena.cruz@uab.cat

Institut de Govern i Polítiques Públiques,
Universitat Autònoma de Barcelona

ISMAEL BLANCO

ismael.blanco@uab.cat

Institut de Govern i Polítiques Públiques,
Universitat Autònoma de Barcelona

LES POLÍTIQUES DE REHABILITACIÓ ENFRONT LA SEGREGACIÓ: EL PLA DE BARRIS DE BARCELONA

Resum

L'article estudia el desenvolupament del Pla de Barris de Barcelona, iniciat l'any 2017. Es tracta d'una iniciativa destinada a combatre les causes i fer front als efectes de la segregació urbana a la ciutat, tot millorant les dotacions públiques i les condicions de vida als barris més vulnerables. En primer lloc, l'article exposa el context, els objectius, l'abast territorial, l'organització, les principals característiques i l'execució del Pla de Barris. Seguidament, es valora el Pla des del punt de vista de la seva necessitat, l'extensió de les actuacions, els recursos esmerçats, la transversalitat, la participació del veïnat i els seus efectes. El treball es clou amb unes reflexions sobre la continuïtat i les necessitats d'ampliació del Pla.

Paraules clau: barri, rehabilitació urbana, segregació, Barcelona.

1. Introducció

Barcelona compta amb una llarga experiència en polítiques de rehabilitació urbana. D'ençà del retorn de la democràcia municipal, l'any 1979, un dels trets més destacats de l'acció pública local ha estat la intervenció sobre l'estructura física i les prestacions socials de la ciutat. Es tracta d'una constant que ha conegut diverses etapes: des de les primeres intervencions dels anys vuitanta, centrades sobretot en l'espai públic, els equipaments i les zones verdes, a les grans operacions infraestructurals dels anys noranta i d'inicis del segle present, seguides de l'aplicació de la Llei de Barris a partir de l'any 2004 i del Pla de Barris iniciat el 2016 (Bohigas, 1985; Busquets, 2004; Llop i Valls, 2008; Nel·lo, 2018a i 2018b; Blanco, Cruz i Nel·lo, 2018).

En diversos períodes, les polítiques de rehabilitació han estat impulsades en bona mesura per les reivindicacions de la ciutadania i del veïnat de cada barri (Andreu, 2015), en d'altres han estat menades sobretot per la iniciativa pública i en ocasions també per la pres-

sió del mercat. En tot cas, la trajectòria barcelonina en matèria de rehabilitació urbana ha contribuït de manera decisiva a la transformació física de la ciutat i a l'evolució de les condicions de vida dels seus habitants. La importància d'aquestes polítiques, amb les seves llums i les seves ombres, ha singularitzat la ciutat i ha atret fins i tot l'atenció internacional (Marshall, 2004).

El treball present té per objectiu donar compte d'una de les darreres experiències en aquest camp: el Pla de Barris de Barcelona, que s'ha dut a terme entre els anys 2017 i 2020 i del qual en l'actualitat s'està preparant una segona etapa de quatre anys. L'article s'estructura en tres parts. En la primera es descriuen les principals característiques del Pla; en la segona, es detallen algunes de les lliçons que es poden derivar de la seva aplicació; en la tercera, unes breus reflexions sobre la continuïtat del Pla en les circumstàncies actuals de crisi sanitària i social clouen l'aportació.

2. El Pla de Barris 2017-2020: característiques i execució

Vegem, primerament, quins han estat els orígens, els objectius, l'àmbit d'aplicació i els instruments de gestió del Pla de Barris en el període 2017-2020.¹ A continuació, procedirem a analitzar els trets principals del Pla. Ho farem tot contrastant-los amb els reptes que, segons l'experiència internacional, resulten més rellevants per a la gestió de les actuacions de rehabilitació urbana: la dotació de recursos específics, la col·laboració intra i interadministrativa, la transversalitat de les actuacions, la implicació de la ciutadania i l'avaluació de les actuacions realitzades.

2.1. Context i objectius: la rehabilitació, tret distintiu de la política urbana

Com dèiem més amunt, les polítiques de rehabilitació urbana han estat una de les constants de l'acció pública a la ciutat de Barcelona d'ençà dels anys setanta. A partir d'inicis del segle XXI, un dels instruments més

¹ El projecte del Pla de Barris de Barcelona va ser presentat formalment per l'alcaldessa Ada Colau el dia 19 de maig de 2016. La presentació va coincidir amb l'anunci del seu inici en els tres primers barris: Trinitat Nova, Bon Pastor-Baró de Viver i Besòs-Maresme (Ajuntament de Barcelona, 2016). De tota manera, durant la segona meitat de l'any 2016 els treballs foren en bona mesura preparatoris i les actuacions en el conjunt de barris que s'integrarien en el Pla no s'iniciaren fins l'any 2017, tal com es detalla més endavant. Per aquesta raó, en el present treball es considera que el període de execució del Pla ha estat el quadrienni 2017-2020.

rellevants en aquest camp fou la Llei de Barris, aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2004.² La Llei, impulsada pel govern de la Generalitat presidit precisament per Pasqual Maragall, que havia estat alcalde de la ciutat entre 1982 i 1997, va permetre intervenir al llarg de la primera dècada del segle en 12 barris de Barcelona, amb una inversió total compromesa de 183 milions d'euros (M€, en endavant), aportats a parts iguals per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. S'havia establert així un mecanisme de col·laboració interadministrativa que comportava la col·laboració entre ambdues administracions en les polítiques de rehabilitació urbana.

Tanmateix, l'aplicació de la Llei de Barris quedà en bona mesura interrompuda a partir de l'any 2011, quan, en aplicació de les mesures d'austeritat, el Govern de la Generalitat presidit per Artur Mas decidí interrompre les convocatòries anuals que s'havien succeït entre 2004 i 2010. Els programes compromesos continuaren desenvolupant-se, però a un ritme força més lent. Ara bé, la problemàtica urbana, lluny de desaparèixer, va tendir a agreujar-se, empenya pels efectes de la crisi econòmica, l'augment de la pobresa i l'agreujament de la desigualtat, amb els corresponents efectes sobre la segregació urbana (Blanco i Nel-lo, 2018).

En aquest context, quan l'any 2015 es produí el canvi en el govern de la ciutat de Barcelona que comandà Ada Colau, l'ajuntament manifestà la seva voluntat de reprendre polítiques de rehabilitació similars a les de la Llei de Barris, fins i tot en cas de no comptar amb el suport del govern català. És així com l'any 2016 es va anunciar que l'Ajuntament impulsaria la realització d'un Pla de Barris a la ciutat al llarg del quadrienni següent.

El Pla de Barris és, doncs, una iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona que ha permès invertir en quatre anys (2017-2020) un total de 150 M€ en 16 barris de la ciutat. D'acord amb els seus plantejaments inicials, el Pla vol ser un instrument de lluita enfront l'increment de les desigualtats socials a la ciutat i ha pretès pal·liar els efectes negatius que es deriven de la segregació urbana: en particular, del fet que la població amb baixos nivells de renda es vegi relegada en aquelles àrees de la ciutat on es donen els majors dèficits urbanístics, la pitjor qualitat de l'habitatge i les problemàtiques socials més acusades.

El Pla s'inspira explícitament en la iniciativa de la Llei de Barris i, al mateix temps, tracta de superar algunes de les limitacions que aparegueren en l'aplicació d'aquella iniciativa (Consell Assessor del Pla de Barris, 2017a; Nel-lo, 2010 i 2018; Blanco, Cruz i Nel-lo, 2018). Així, centra l'atenció en les polítiques socials i econòmiques, aprofundeix en la voluntat de transversalitat i tracta d'enfortir el protagonisme del veïnat, tot implicant-lo no tan sols en el disseny i el seguiment de les polítiques, sinó també en la seva gestió mateixa. Com veurem, aquesta voluntat d'aprofundir el caràcter transversal de les intervencions i de comptar amb la implicació directa de la ciutadania constitueix un dels trets distintius més rellevants del Pla.

En aquest sentit, segons el document de criteris del Pla aprovat l'any 2017 (Consell Assessor, 2017), els objectius principals són quatre. En primer lloc, afrontar els dèficits urbanístics, ja sigui la degradació de l'espai públic, la manca d'accessibilitat o de zones verdes, la baixa qualitat dels habitatges i la manca d'equipaments i serveis. En segon lloc, millorar les condicions de vida als barris més vulnerables, ja sigui de les persones de la tercera edat, els joves desocupats o la població d'origen immigrant. El tercer objectiu és recuperar i promocionar l'activitat econòmica als barris, tot enfortint l'ocupació comunitària i potenciant l'economia social i solidària i el cooperativisme, així com el comerç de proximitat o l'activitat industrial local. Finalment, el quart objectiu consisteix en la voluntat d'afavorir que els veïns i veïnes s'organitzin i promoguin pràctiques d'innovació social i s'impliquin en la gestió de les polítiques urbanes.

Les experiències de rehabilitació urbana a Europa han fet evident que qualsevol pla de rehabilitació urbana, per tal de ser efectiu i beneficiar els sectors més vulnerables de la població, ha de comptar amb una sèrie de requisits. Així ho mostren els aprenentatges derivats del Programa URBAN, allò que s'ha anomenat "l'acquis URBAN", o els ensenyaments de la Llei de Barris (AA.DD., 2005; Gutiérrez, 2009; Nel-lo, 2010 i 2011). Aquests requisits són: disposar de recursos extraordinaris i específics; actuar transversalment i no pas de forma sectorial; comptar amb la col·laboració interadministrativa; implicar el veïnat; governar les transformacions per evitar efectes no desitjats, i capitalitzar les experiències. Com veurem, el Pla de Barris de Barcelona ha partit d'aquests ensenyaments, tot posant un èmfasi particular, com dèiem, en el reforç i el protagonisme de la xarxa associativa dels barris i el caràcter integral de les actuacions. Tot seguit, analitzarem amb detall la resposta que s'ha volgut donar a aquestes qüestions en el Pla de Barris de Barcelona durant el quadrienni 2017-2020. Abans, tanmateix, s'indicarà quin ha estat l'àmbit d'aplicació del Pla i les formes d'organització adoptades per a la seva gestió.

2.2. L'àmbit d'aplicació del Pla: 16 barris i 10 àmbits d'actuació

En el període 2017-2020, el Pla de Barris s'ha desplegat en 16 barris, que pertanyen a 6 districtes de la ciutat. Els barris seleccionats corresponen en gran mesura als àmbits urbans més vulnerables de la ciutat (Blanco i Nel-lo, 2018; Antón-Alonso i Porcel, 2018). Així, el Pla ha incorporat dins del seu àmbit d'aplicació el 70% de les seccions censals considerades particularment vulnerables en l'estudi de *Barris i Crisi* (Blanco i Nel-lo, 2018). La població total resident a les àrees seleccionades en el moment inicial del Pla era de 202.498 persones i representava el 12,6% de la població total de la ciutat. Des de l'inici del desplegament del Pla de Barris la població d'aquests barris s'ha incrementat en 8.905 habitants, de manera que en l'actualitat acullen 211.403 persones i representen el 12,7% del total (taula 1). Per tenir un parangó, es pot esmentar que van caldre set anys de desplegament

² Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4151, 10 de juny de 2004.

Taula 1. Població resident en els àmbits del Pla de Barris de Barcelona (2020)

		Població	
Àmbits Pla de Barris		N. absoluts	% Barcelona
La Marina		32.579	1,95%
Raval Sud i Gòtic Sud		38.693	2,32%
El Besòs i el Maresme		25.501	1,53%
La Verneda i la Pau		28.878	1,73%
El Bon Pastor i Baró de Viver		16.277	0,98%
Trinitat Vella		10.487	0,63%
Zona Nord	Vallbona	1.421	0,09%
	Torre Baró	2.925	0,18%
	Ciutat Meridiana	11.091	0,67%
Trinitat Nova		7.669	0,46%
Roquetes		16.417	0,99%
Sant Genís dels Agudells i la Teixonera		19.465	1,17%
	Total Pla de Barris	211.403	12,69%
	Total Barcelona	1.666.530	100%

Font: Ajuntament de Barcelona.

de la Llei de Barris per tal que aquesta arribés a barris on residia el 13,5% de la població catalana.

Per tal de facilitar la gestió, els 16 barris van ser aplegats en 10 àmbits, que s'anaren incorporant al Pla de Barris de manera successiva. El maig de 2016 s'anuncià, com s'ha dit, l'inici del Pla a la Trinitat Nova, el Bon Pastor-Baró de Viver i el Besòs-Maresme. El març de 2017 s'iniciaren les actuacions de la Zona Nord, la Trinitat Vella, la Verneda i la Pau, el Raval sud i Gòtic sud, la Marina del Prat Vermell i la Marina del Port, Sant Genís dels Agudells i la Teixonera; i, finalment, en el mes d'octubre de 2017, s'hi incorporà el barri de les Roquetes. La selecció dels barris es dugué a terme prioritzant aquelles àrees que es pot considerar que es troben en condicions socials i urbanes particularment desfavorables respecte de la mitjana de la ciutat. Concretament, els paràmetres de selecció foren el nivell de renda mitjana del barri respecte del conjunt de la ciutat; indicadors socioeconòmics, educatius i socio-sanitaris; la presència de col·lectius amb necessitats especials; els déficits urbanístics; l'estat del parc d'habitatges; així com l'existència d'actuacions complementàries.

Inicialment, es va preveure articular els 10 àmbits d'actuació en tres eixos urbans: Besòs, Muntanya i Litoral. Això hauria hagut de permetre, segons els plantejaments inicials del Consistori, treballar a dues

escales temporals i territorials diverses: més a curt termini en els barris, més a mitjà i llarg termini en els eixos; amb actuacions prioritàriament socials i urbanístiques en els barris, i infraestructurals i econòmiques en els eixos. El joc d'escales hauria hagut de facilitar la incorporació d'actors diversos. Tanmateix, amb l'excepció de l'Eix Besòs, en el qual s'han impulsat algunes intervencions de conjunt, el plantejament dels eixos s'acabà abandonant, en bona mesura per ser considerat escassament operatiu (Consell Assessor, 2020) (mapa 1).

2.3. Organització: les instàncies de la governança del Pla de Barris

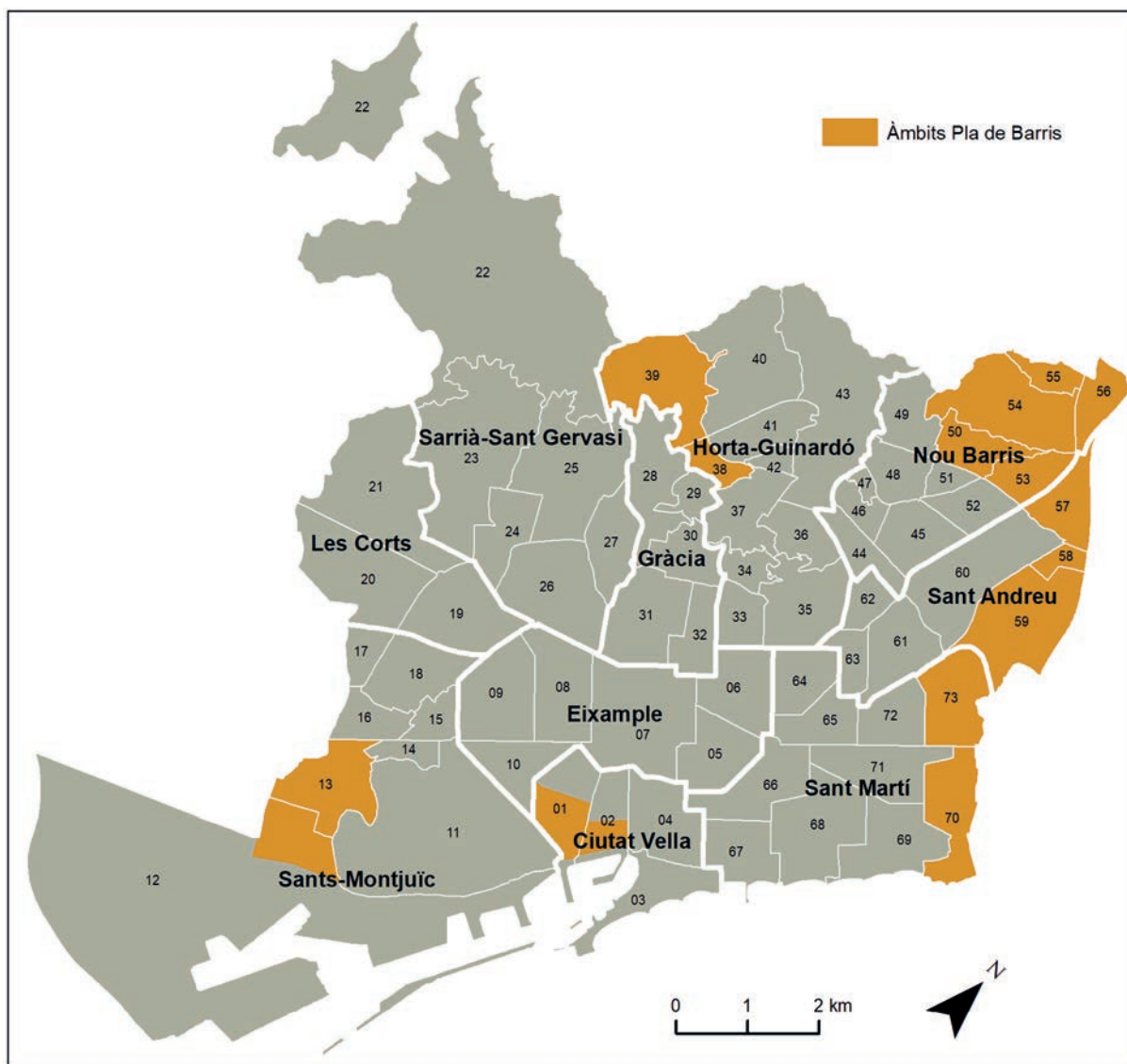
Pel que fa a l'organització del Pla des del punt de vista administratiu, el consistori barceloní ha volgut dotar-se de diversos òrgans específics (Consell Assessor, 2017b; Ajuntament de Barcelona, 2019). En primer lloc, es constituí el Comitè de Pilotatge, un ens que aplega tots els operadors municipals concernits en el desenvolupament del Pla (instituts, consorcis, agències, serveis i districtes municipals). Sota la presidència de la gerència municipal, s'encarrega de coordinar la intervenció de totes les instàncies municipals en el Pla i de posar a l'abast els recursos i generar sinergies entre els diversos operadors. Integrat per una quarantena d'operadors (figura 1), la seva funció explícita havia de ser integrar la totalitat de l'estructura de l'Ajuntament en el Pla i evitar la seva fragmentació sectorial.

En segon lloc, es constituïren les Taules de Seguiment Tècnic de Districte, les quals apleguen tots els serveis de cada districte implicats en el desenvolupament dels Plans de Barris en el seu territori. Cadascuna d'aquestes Taules disposa d'una Comissió Executiva permanent, que ha pilotat el dia a dia de l'execució del Pla als barris del Districte. En total, sis districtes de la ciutat han comptat amb estructures d'aquest tipus: Sants-Montjuïc, Ciutat Vella, Sant Martí, Sant Andreu, Nou Barris i Horta-Guinardó.

En tercer lloc, en cadascun dels barris integrats en el Pla es va crear el Grup Impulsor del Pla, un espai de coordinació integrat per responsables tècnics del Pla de Barris, tècnics de districte i representants de les entitats veïnals concernits en la gestió del Pla. En el primer any d'execució del Pla ja s'havien constituït un total de 9 grups impulsors, amb la participació de 184 persones. Aquests grups impulsors han esdevingut, de fet, la principal instància de cogestió del Pla, entre l'administració municipal i les entitats veïnals.

En quart lloc, des de l'inici del desplegament del Pla, es constituí el Consell Assessor, configurat per onze experts en temàtiques clau del Pla, que assessoren els gestors del Pla sobre el seu desenvolupament, en duen a terme l'avaluació i contribueixen a difondre'n els resultats. El Consell establí en els moments inicials del Pla un seguit de criteris per al seu desenvolupament (Consell Assessor, 2017a) i ha anat emetent informes anuals. Aquests informes contenen consideracions i recomanacions adreçades al Consistori. A manca d'aprovació de l'informe corresponent al tancament final del primer quadrienni del Pla, el Consell ha emès un total de 105 recomanacions durant els tres primers anys d'executòria (Consell Assessor, 2017b, 2018 i 2020).

Mapa 1. Localització dels àmbits del Pla de Barris de Barcelona (2017-2020)



Font: Ajuntament de Barcelona, 2017.

Finalment, pel que fa als aspectes tècnics, la gestió del Pla de Barris fou assignada el maig de 2016 a l'empresa municipal Foment de Ciutat, que s'ha responsabilitzat de la gestió de la inversió i la despesa, així com de la coordinació pràctica de l'execució del Pla. Per realitzar aquesta tasca es constituí en el si de Foment de Ciutat l'Equip del Pla de Barris, on s'aplega el personal de l'empresa que treballa directament en el seu desplegament.

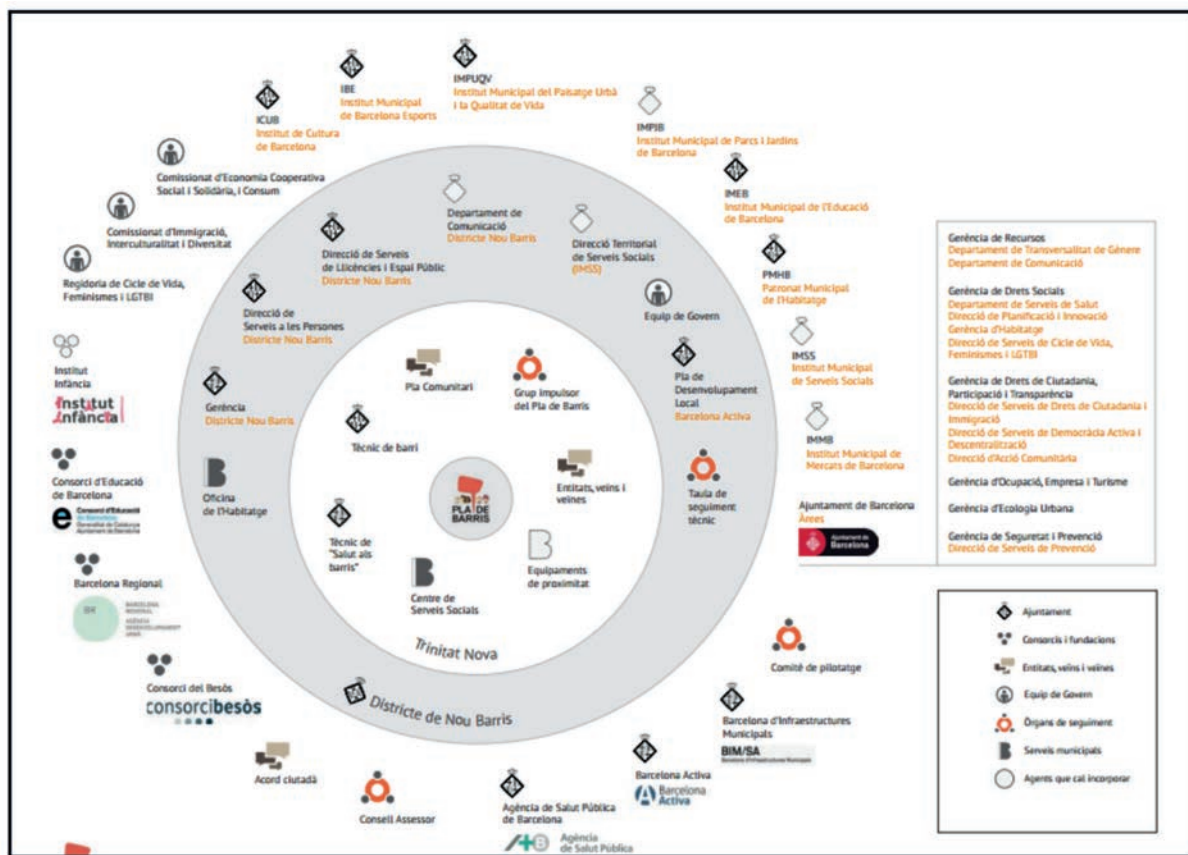
2.4. Dotació de recursos extraordinaris: 150 M€

El total de recursos destinats al Pla de Barris durant el període 2017-2020 és de 150 milions d'euros, els quals representen una mitjana de 14,1 M€ per a cada àmbit del Pla. L'àmbit amb una dotació més alta és el Bon Pastor i Baró de Viver, amb 22,2 milions d'euros, mentre que les Roquetes és el que ha comptat amb menys recursos, amb 5 milions d'euros (taula 2). En termes de recursos per càpita, les dotacions oscil·len entre els de 300 € per càpita en el Pla de les Roquetes i els prop de 2.000 € en el Pla de la Trinitat Nova, essent la mitjana global de 830 €/habitant (Consell Assessor, 2020).

En el període 2017-2020 s'han desplegat 670 actuacions, una seixantena per cada àmbit del Pla de mitjana. Com es veurà, aquestes poden aplegar-se en quatre àmbits temàtics: Drets socials (39,7% de les actuacions), Educació (22,9%), Activitat econòmica (19,5%) i Ecologia urbana (19,5%). La distribució dels recursos destinats a cadascun dels àmbits temàtics (taula 3) evidencia que les actuacions d'Ecologia urbana —que apleguen bona part de la inversió urbanística i en espai públic— són de mitjana les que compten amb un pressupost més alt: s'hi han esmerçat 73,1 milions d'euros, que representen més de la meitat dels recursos totals (51,7%). Segueixen les actuacions en l'àmbit d'Educació, amb 31,4 milions (22,2%), Drets socials amb 23,1 milions (16,4%) i Activitat econòmica amb 13,6 milions (9,67%). Cal tenir en compte que el pes de les inversions en l'àmbit d'Ecologia urbana en part ve condicionat pel fet que s'hi han assignat inversions que de fet corresponen a altres àmbits, com ara la reforma o creació d'equipaments, per exemple.

El mes d'octubre de 2020, l'Ajuntament ha informat que ha executat ja el 91% dels recursos totals previstos en el primer quadrienni del Pla de Barris. Cal fer

Figura 1. Instàncies organitzatives que intervenen en el desenvolupament del Pla de Barris (2017-2020)



Font: Ajuntament de Barcelona, 2017.

Taula 2. Dotació pressupostària del Pla de Barris per àmbits territorials (2019)

Pla	Inversió (€)	Despesa corrent (€)	Total dotació pressupostària	Població (2019)	Inversió /habitant (€)
Besòs - Maresme	10.538.694,19	4.332.583,30	14.871.277,49	24.660	603,05
Bon Pastor - Baró de Viver	17.899.317,98	4.346.171,89	22.245.489,88	15.730	1.414,21
La Marina	11.370.935,86	3.314.715,56	14.685.651,42	32.286	454,86
La Verneda - la Pau	8.387.745,31	3.500.232,03	11.887.977,34	28.883	411,59
Raval Sud - Gòtic Sud	12.658.247,55	3.526.386,93	16.184.634,48	38.693	418,28
Roquetes	2.161.527,84	2.809.754,46	4.971.282,30	16.250	305,93
Sant Genís - la Teixonera	12.748.520,00	2.685.887,09	15.434.407,09	19.183	804,59
Trinitat Nova	11.801.397,96	2.863.382,92	14.814.780,88	7.620	1.944,20
Trinitat Vella	3.336.729,77	3.288.581,80	6.625.311,57	10.337	640,93
Zona Nord	15.424.680,95	4.529.895,70	19.804.576,65	15.202	1.302,76
Total	106.327.797,41	35.197.591,69	141.525.389,10	208.844	
Mitjana			14.152.539,91		830,04

Font: Foment de Ciutat. Dades actualitzades a novembre de 2019.

Taula 3. Dotació pressupostària del Pla de Barris per àmbits d'actuació (2019)

Àmbit d'actuació	Despesa corrent	Inversió	Total dotació pressupostària	Dotació pressupostària 2019 (%)
Drets socials	8.379.935,28	14.787.146,01	23.167.081,29	16,37%
Educació	14.691.772,46	16.794.812,13	31.486.584,59	22,25%
Activitat econòmica	10.222.726,51	3.466.505,54	13.689.232,05	9,67%
Ecologia urbana	1.903.157,45	71.279.333,73	73.182.491,18	51,71%
Subtotal	35.197.591,69	106.327.797,41	141.525.389,10	100,00%
Despeses de gestió	8.250.000,00		8.250.000,00	
Total	43.447.591,69		149.775.389,10	

Font: Foment de Ciutat. Dades actualitzades a novembre de 2019.

notar que el fet d'haver pogut elaborar els projectes per a un volum de 150 M€, pressupostar-ne la inversió i la despesa, programar-la i executar-la en els barris, implica una capacitat de gestió que no sempre és habitual en les nostres administracions públiques.

2.5. Col·laboració inter i intraadministrativa

Segons els criteris de partida, la gestió del Pla de Barris, per tal de ser efectiva, havia de basar-se en la col·laboració intra i interadministrativa, tant amb les àrees i districtes de l'Ajuntament de Barcelona com amb municipis veïns o altres institucions supramunicipals. En relació amb la col·laboració intraadministrativa, l'Ajuntament ha integrat en la gestió del Pla, com s'ha explicat, tots els àmbits de l'administració municipal que estan relacionats amb els àmbits territorials on es desenvolupen els projectes.

A banda dels òrgans de govern de caràcter general, d'ençà de l'any 2018 l'Ajuntament de Barcelona inicià el registre de les instàncies municipals implicades en les actuacions del Pla de Barris, en funció de tres tipus de col·laboració: estàndard, mitjana i alta. La col·laboració *estàndard* es produeix quan les accions es duen a terme entre Foment de Ciutat i la Gerència del districte on s'implementa l'acció. La col·laboració *mitjana* es produeix quan a banda d'aquests també hi intervé una àrea o un altre agent de l'Ajuntament de Barcelona. Finalment, la col·laboració *alta* s'esdevé quan, a més de Foment de Ciutat i la Gerència del districte, també hi participen com a mínim dues àrees de l'Ajuntament. D'acord amb aquests criteris, més del 54,2% de les accions s'haurien dut a terme amb col·laboració estàndard, el 28,8% ha assolit la col·laboració mitjana i el 17% l'alta (taula 4). Amb tot, aquestes dades evidencien l'esforç d'implicació de tota l'administració municipal en el seu conjunt en l'execució del Pla de Barris, contribuint a la transversalitat en l'execució de les polítiques urbanes.

Respecte de la col·laboració interadministrativa, el Pla de Barris no ha donat lloc a acords específics amb altres municipis o institucions de caràcter supramunicipal.

Taula 4. Grau de col·laboració entre instàncies de l'administració municipal (2019)

Grau de col·laboració	Actuacions	
	Nombre	%
Estàndard	363	54,17%
Mitjana	193	28,81%
Alta	114	17,01%

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

pals, com la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona o l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En tot cas, la vinculació amb altres administracions s'ha produït mitjançant organismes preexistents, com ara consorcis que compten amb la participació de la Generalitat (Consorti de l'Educació de Barcelona, Agència de Salut Pública de Barcelona, Consorci Sanitari de Barcelona, que han pres part en entre una desena i un centenar d'actuacions respectivament) o de la Diputació (Consorti de Biblioteques de Barcelona, que pren part en 30 actuacions) (taula 5). La col·laboració entre municipis s'ha produït únicament a través del Consorci del Besòs, que aplega els cinc municipis de l'àrea. Aquest ens ha estat implicat en quatre actuacions en aquesta àrea. Així, la limitació de la col·laboració interadministrativa pot considerar-se com una de les principals desviacions del Pla respecte dels seus plantejaments inicials.

2.6. Transversalitat de les actuacions

Com s'ha dit, en el marc del Pla de Barris s'ha emprat un nombre molt elevat d'actuacions: 670 en total, segons el cens realitzat a inicis del darrer any de la seva execució (Consell Assessor, 2020). Aquestes actuacions van ser determinades en principi en un projecte específic per a cadascun dels deu àmbits d'actuació.³ Tanmateix, a mesura que s'ha anat desenvolupant el Pla, el nombre d'actuacions empreses s'ha anat incrementant: eren 384 a finals de l'any 2017, 631 a finals

³ Els projectes corresponents als deu àmbits d'actuació es poden veure a <https://pladebarris.barcelona/ca/plans-de-barri>.

Taula 5. Altres ens públics amb participació al Pla de Barris (2019)

Altres ens públics	Actuacions
Consorcis	
Consorci Institut d'Infància i Món Urbà ⁴	9
Consorci Campus Interuniversitari del Besòs	1
Consorci Besòs	4
Consorci de Biblioteques de Barcelona	31
Consorci Educació de Barcelona	97
Consorci Sanitari de Barcelona	10
Agència de Salut Pública de Barcelona	46
AMB	
TMB	1

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

de 2018 i 670 a finals de 2019 (Consell Assessor, 2017b, 2018 i 2020).

Totes les actuacions han estat assignades a un dels àmbits d'actuació —Drets socials, Educació, Activitat econòmica i Ecologia urbana— i als seus corresponents subàmbits. Com a mostra de la transversalitat del Pla, resulta d'interès observar la distribució del nombre d'actuacions entre els àmbits i subàmbits (taula 6). Així, en Drets socials el 35% de les actuacions versen sobre Cohesió i convivència, el 22,9% sobre Salut i el 18,8% sobre Cultura. En el camp d'Educació, el 51,9% s'ocupen de l'Àmbit escolar i el 36,4% de l'Educació en el lleure. En Activitat econòmica, el 58,8% estan relacionades amb Ocupació i el 28,2% són d'Economia social i solidària. Finalment, en l'àmbit d'Ecologia urbana, els subàmbits amb un major nombre d'accions són Espai públic amb el 57,1% i Equipaments amb el 18,5%.

Tot i estar assignades a un àmbit concret, les actuacions també es relacionen amb altres subàmbits fora del camp en què es troben adscrites. Una anàlisi d'aquesta especificitat permet copsar l'abast de la transversalitat de les actuacions en tota la seva magnitud. Tal i com es pot observar en la taula 7, les actuacions adscrites a cada àmbit tenen relació amb tots els subàmbits, només amb tres excepcions. Des d'aquest punt de vista, doncs, la transversalitat de les actuacions del Pla de Barris 2017-2020 a Barcelona ha estat molt notable: no tan sols pels camps diversos en els quals s'ha actuat, sinó també perquè, lluny de cenyir-se a una lògica sectorial, cadascun dels camps d'actuació s'ha relacionat amb àmbits diversos.

Taula 6. Actuacions del Pla de Barris segons àmbit i subàmbit temàtic (2019)

Àmbit i subàmbit de les actuacions	Nombre d'actuacions	%
Drets socials	266	39,70%
Altres	17	6,39%
Cohesió i convivència	93	34,96%
Cultura	50	18,80%
Esports	21	7,89%
Habitatge	13	4,89%
Salut	61	22,93%
Serveis socials	6	2,26%
TIC	5	1,88%
Educació	154	22,99%
Altres	18	11,69%
Àmbit escolar	80	51,95%
Educació en el lleure	56	36,36%
Ecologia urbana	119	17,76%
Altres	9	7,56%
Equipaments	22	18,49%
Espai públic	68	57,14%
Mobilitat i accessos	14	11,76%
Zones verdes	6	5,04%
Activitat econòmica	131	19,55%
Altres	5	3,82%
Comerç	12	9,16%
Economia social i solidària	37	28,24%
Ocupació	77	58,78%
Total	670	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat.

2.7. Implicació de la ciutadania

L'apoderament veïnal i l'enfortiment de la xarxa associativa han estat un dels objectius principals del Pla de Barris des del seu origen. Tant és així que, segons els seus promotors, aquest havia de ser un dels principals trets innovadors i identificadors del Pla enfront de les intervencions de rehabilitació que l'han precedit a Bar-

⁴ Des de l'1 de gener de 2019 el Consorci Institut d'Infància i Món Urbà passà a formar part de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, adscrit a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Fins al 2019 el Consorci Institut d'Infància i Món Urbà estava integrat per l'Ajuntament de Barcelona, la Diputació de Barcelona, la Universitat de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona.

Taula 7. Actuacions segons altres subàmbits amb els quals es relaciona (2019)

Altres subàmbits amb els quals es relaciona l'actuació	Àmbit de les actuacions			
	Activitat econòmica	Drets socials	Ecologia urbana	Educació
Comerç	22	7		
Economia social i solidària	29	7	8	2
Ocupació	32	12	4	6
Cohesió i convivència	44	112	61	89
Cultura	9	66	16	80
Esports	2	33	23	19
Serveis socials	31	69	8	30
Habitatge	2	21	11	
Salut	20	50	24	13
TIC	8	11	3	14
Equipaments	6	29	24	26
Espai públic	9	35	21	5
Mobilitat	5	8	46	
Zones verdes	3	8	49	2
Àmbit escolar	8	33	10	39
Educació en el lleure	6	76	17	47
Altres	58	68	27	66

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

celona. Aquesta voluntat es concretava en el propòsit d'implicar la ciutadania no tan sols en les fases de diagnòs, establiment dels objectius i definició de les accions, sinó també en el seguiment i la gestió del Pla (Consell Assessor, 2017a). En les fases inicials de l'execució del Pla, la implicació de la ciutadania s'ha produït per mitjà de processos participatius de caràcter general, en els quals s'han establert de manera compartida les diagnòs i els objectius de cada programa d'actuació i, posteriorment, s'han constituït els grups impulsors, formats per entitats dels barris (Ajuntament de Barcelona, 2019; Consell Assessor, 2020). Aquests grups impulsors, amb unes 250 persones i 167 entitats convocades, han esdevingut l'espai principal de participació ciutadana i han contribuït a determinar i definir les actuacions dels projectes. A banda d'aquestes iniciatives, s'han desplegat també altres estratègies de participació: així, s'han desplegat 22 processos participatius associats a accions concretes, la majoria relacionats amb l'àmbit de l'Ecologia Urbana. També s'han dut a terme marxes exploratòries, dissenyades conjuntament amb el departament de Transversalitat de gènere de l'Ajuntament de Barcelona, una pràctica que respon tant a l'objectiu de reforçar la xarxa associativa i l'apoderament veïnal com a la col·laboració intraadministrativa. En tercer lloc, l'any 2018 s'inicià el projecte Nous Lideratges, un programa formatiu destinat a una quinzena de joves d'entre 20 i 35 anys vinculats als 16 barris on es desplega el

pla, orientat a promoure el desenvolupament comunitari i l'apoderament dels participants, a fi que els joves puguin contribuir a la construcció de teixit social als barris respectius. Fins a aquest moment se n'han dut a terme tres edicions d'una durada de tres mesos cadascuna, i en total hi han participat 39 persones.

A banda d'aquestes iniciatives que tenen per objectiu fomentar la participació ciutadana, també s'ha dut a terme una línia de treball orientada a l'apoderament veïnal. Així, s'ha donat suport a 34 entitats dels barris en qüestió, acompanyant-les en processos de millora del seu funcionament. En general, s'han treballat aspectes com la definició dels objectius o del model organitzatiu, l'organització d'actes, la visualització de l'entitat, la gestió cívica dels equipaments, o en programes específics adreçats a associacions de mares i pares o de famílies.

Tal i com s'ha apuntat anteriorment, el Pla de barris pretenia que la implicació de la ciutadania es produís també en el desplegament i la gestió de les actuacions, promovent-ne la coproducció. Així, s'establí que les accions es considerarien coproduïdes quan es produïssin dos dels tres supòsits següents (Consell Assessor, 2020):

- La definició de l'actuació i la definició de com es desplegarà es realitza de forma con-

Taula 8. Modalitats de la coproducció de les actuacions (2019)

Supòsits de la coproducció	Veïns i veïnes		Tercer sector		Ens privats		Total
	Accions	%	Accions	%	Accions	%	
Definició acció i com es desplegarà	118	17,61%	117	17,46%	42	6,27%	41,34%
Desplegament cogestionat	70	10,45%	71	10,60%	29	4,33%	25,37%
Governança compartida	55	8,21%	63	9,40%	17	2,54%	20,15%
Total	243	36,27%	251	37,46%	88	13,13%	86,86%

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

junta amb un altre actor. En aquests casos, la implicació del veïnat va més enllà de la seva participació en el procés general de diagnosi, establiment dels objectius i definició de les actuacions que, com s'ha dit, ha tingut lloc, en principi, en cadascun dels Plans en curs.

- El desplegament de l'acció es fa de manera conjunta entre l'Ajuntament i un altre actor (les dues parts cogestionen, col·laboren i es complementen en el desplegament).
- Existeix una governança compartida entre l'Ajuntament i un altre actor en el desplegament (independentment de qui executa aquest desplegament).

Tal com mostra la taula 8, la definició específica de les accions i la seva estratègia de desplegament s'ha realitzat conjuntament amb el veïnat, amb el tercer sector o amb ens privats en un 41,3% de les actuacions. El desplegament de les actuacions s'ha dut a terme de forma conjunta amb altres agents en el 25,4%, mentre que s'han establert mecanismes de governança compartida en el 20,1%. La coproducció ha comprès així gairebé 9 de cada 10 actuacions del Pla. Es constata així que, independentment del seu rendiment, la voluntat inicial d'assolir un elevat nivell de col·laboració amb altres entitats —sobretot veïnals i del tercer sector— ha estat en bona mesura aconseguida.

2.8. Avaluació del programa

L'avaluació del Pla de Barris va ser considerada una part indissociable de la iniciativa. Es recollia així la tradició de la Llei de Barris, que recollia la prescripció de la seva avaluació, la qual fou realitzada i publicada en finalitzar el primer cicle de la seva aplicació (DPTOP, 2009). En el cas del Pla de Barris, l'avaluació s'ha estructurat en dos fronts. D'una banda, l'Ajuntament ha encarregat a l'agència IVÀLUA l'elaboració del mètode d'avaluació per mitjà de l'establiment d'un sistema d'indicadors relatius als *inputs* (recursos), *outputs* (productes) i *outcomes* (resultats) aplicables a cadascun dels quatre grans àmbits temàtics. Tanmateix, no serà fins a la finalització de la implementació del Pla a finals de 2020 quan es podrà realitzar l'informe complet que permetrà validar les actuacions, retre comptes amb els recursos emprats i orientar la nova edició del programa. Aquesta avaluació *ex post* resultarà segurament útil per al rendiment de comptes i la capita-

litització de l'experiència, però és escassament operativa a l'hora d'orientar-ne el desenvolupament.

Per fer front a aquesta mancança, els gestors del Pla acordaren realitzar una avaluació *in itinere*, a mesura que es desenvolupen les actuacions. En aquest sentit, el Pla de Barris s'ha dotat d'un instrument específic: la plataforma Project Monitor, una eina que permet recollir de forma sistematitzada la informació generada en el marc del Pla de Barris segons el contingut de cadascuna de les actuacions, els agents implicats, els calendaris i els pressupostos. D'aquesta manera, se'n pot monitoritzar l'evolució, ja sigui de l'execució pressupostària com de les accions des d'una perspectiva temàtica o de la implicació de les entitats i els veïns i veïnes.

Finalment, el darrer instrument emprat per a l'avaluació i monitorització del Pla de Barris en el període 2017-2020 han estat, com s'ha dit, els debats i els informes anuals del Consell Assessor. El Consell ha realitzat un conjunt de 13 sessions plenàries i ha emès tres informes anuals, que han pogut resultar d'utilitat tant per al govern municipal com per al rendiment de comptes en el ple del consistori i a les entitats ciutadanes (Consell Assessor, 2017b; 2018; 2020). Les aportacions del Consell Assessor han estat també emprades a l'hora de definir l'orientació i les característiques de la nova edició del Pla de Barris en el quadrienni 2021-2024.

3. Apreneatges derivats del desenvolupament del Pla de Barris

El desplegament del Pla de Barris de Barcelona durant el període 2017-2020 confirma, amb els seus èxits i les seves limitacions, la importància dels reptes amb els quals les polítiques de rehabilitació urbana han de mesurar-se de manera ineludible. Vegem a continuació, tot seguint la valoració que n'ha fet el Consell Assessor del Pla (Consell Assessor, 2020), la resposta que el Pla de Barris ha tractat de donar a aquests reptes i quins són alguns dels aprenentatges que se'n deriven.

3.1. Un pla necessari que s'hauria d'estendre a l'àmbit metropolità

Al llarg de la darrera dècada, una de les característiques més destacades de l'evolució de la societat catalana en general i de l'àmbit metropolità en particular ha estat l'increment de les desigualtats socials (Sara-

sa, Porcel i Navarro-Varas, 2013; Nel·lo i Donat, 2014; Antón-Alonso i Porcel, 2018). En els àmbits urbans, l'increment de les desigualtats s'ha reflectit en la segregació urbana, és a dir, en la tendència dels grups socials a separar-se entre ells a la ciutat (Blanco i Nel·lo, 2015; Blanco i Nel·lo, 2018; Nel·lo, 2018). Això ha tingut com a conseqüència la concentració de la població més vulnerable en aquells barris que disposen, en termes generals, d'uns pitjors estàndards urbanístics, dotacions de serveis i qualitat del parc d'habitatges. En aquestes circumstàncies, les intervencions de rehabilitació urbana poden servir tant per millorar les condicions de vida de la població més vulnerable com per contrarestar les tendències a la segregació. Des d'una òptica d'equitat urbana semblen, doncs, plenament justificades.

En aquest context, els objectius del Pla de Barris semblen particularment adequats, ja que no tan sols es proposa incidir en les condicions de vida als barris més desafavorits i frenar les dinàmiques de segregació urbana, sinó que, a més, persegueix fer-ho tot impulsant l'acció col·lectiva i l'apoderament veïnal. D'altra banda, pel que fa al seu abast territorial i demogràfic, el Pla sembla particularment ambiciós. Les àrees incloses dins de l'àmbit d'actuacions en un sol quadrienni abasten, com hem vist, dues de cada tres seccions censals vulnerables de la ciutat. Així mateix, el percentatge de població concernida és molt elevat, tant en termes absoluts com si es compara amb altres experiències prèvies a Catalunya i a l'estranger.

Tanmateix, l'abast territorial del Pla, ambiciós com pot semblar respecte de la ciutat, constitueix, sens dubte, una de les seves principals limitacions. Una de les característiques destacades de la segregació urbana avui a Catalunya és la seva escala supralocal. Així, a causa de la integració territorial, no són només els carrers o els barris de cada municipi els que tendeixen a especialitzar-se socialment, sinó que municipis, i fins i tot eixos urbans sencers, es veuen especialitzats a aplegar població de determinats nivells de renda en funció de les dinàmiques metropolitanes (Blanco i Nel·lo, 2018). Aquest canvi d'escala de la segregació comporta que els municipis on es concentren les situacions de major dificultat social i les majors necessitats de serveis públics siguin els que tenen les majors mancances urbanes i una base fiscal més reduïda. Es produeix així la paradoxa que les més altes necessitats es concentren en els territoris on hi ha menys recursos per subvenir-les.

El municipi de Barcelona, a causa de la seva dimensió i diversitat territorial, pot emprendre en el seu propi terme municipal les polítiques redistributives que d'altres, on la renda mitjana és baixa en tot el seu territori, tindrien moltes més dificultats per tirar endavant. Així, per dotar els municipis més necessitats de recursos adequats i assolir els efectes equilibradors que es persegueixen, resultaria necessària una política de rehabilitació urbana d'abast com a mínim metropolità o català. En cas contrari, es podria córrer fins i tot el risc que, a mitjà termini, les diferències socials entre la ciutat central i el territori del seu entorn —entre les dues ribes del Besòs, per exemple— vagin augmentant.

D'aquí se'n deriva la necessitat que les polítiques per fer front a la segregació i els seus efectes hagin de tenir un abast metropolità, tal com ha manifestat reiteradament el mateix Consell Assessor del Pla, que en el seu acord de 23 d'octubre de 2019 va indicar que:

“Considera necessari l'endegament, amb la major brevetat possible, d'un Pla de Barris a l'àrea metropolitana de Barcelona, àmbit on es donen les majors desigualtats en termes de renda i de dotacions urbanes, així com notables disparitats en els recursos disponibles per part dels ajuntaments a l'hora de fer-hi front” (Consell Assessor, 2019).

La manca d'iniciativa política, col·laboració i aportació de recursos per part del Govern de la Generalitat o de l'Àrea Metropolitana (o encara del govern de l'Estat o de les instàncies europees) a l'hora d'emprendre una iniciativa d'abast metropolità com la que es reclama constitueix clarament una mancança destacada de les polítiques de rehabilitació en l'àmbit barceloní durant aquest període.

3.2. Un volum de recursos molt notable en termes absoluts i comparatius

Com s'ha indicat, un altre dels reptes rellevants de les polítiques de rehabilitació és disposar de recursos específics i suficients. Com s'ha dit, l'Ajuntament de Barcelona ha destinat en el quadrienni 2017-2020 150 M€ al Pla de Barris, distribuïts en 10 àmbits d'actuació, a raó d'una mitjana de més de 14 M€ per àmbit. En aquest sentit, cal destacar que l'esforç econòmic resulta, en termes comparatius, molt notable.

Un primer parangó es pot fer amb les dotacions de la Llei de Barris (DPTOP, 2009; Nel·lo, 2011 i 2018). En les set convocatòries en què es desenvolupà l'aplicació de la Llei, entre els anys 2004 i 2010, s'arribaren a pressupostar un total de 1.330 M€ per a 141 barris de tot Catalunya, dels quals a finals de l'any 2010 se n'havien emprat efectivament 513 M€. Això fa que la mitjana de dotació per barri fos de 9,4 M€, mentre que en el cas del Pla de Barris l'aportació per a cada àmbit, com hem vist, supera els 14 M€. És ben cert que s'estan comparant euros corrents i que en el cas de la Llei de Barris la dotació per a cada actuació oscil·lava molt, entre els 2 milions per a les viles més petites i el prop de 20 milions per a alguns grans barris metropolitanos. Ara bé, cal tenir en compte que en el cas de la Llei de Barris entre el 50% i el 75% dels recursos eren aportats per la Generalitat. En canvi, en el cas del Pla de Barris que aquí analitzem han estat aportats en la seva totalitat per l'Ajuntament de Barcelona.

Un altre element de contrast interessant consisteix a comparar els recursos destinats per la Llei de Barris a Barcelona en el període 2004-2010 i els del Pla de Barris. Com s'ha dit més amunt, a través de les set convocatòries de la Llei es van arribar a destinar 183 M€ a 12 barris de Barcelona, la meitat dels quals eren aportats per la Generalitat. Cal tenir en compte que, per raó de les disponibilitats pressupostàries, la despesa no es realitzà tota en aquests set anys, sinó que es perllongà durant gairebé tota la dècada següent, fins a l'any 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2019b). Podem concloure, doncs, que, en els quatre anys del Pla de Barris, l'Ajuntament de Barcelona ha esmerçat

un volum de recursos força proper als que van destinar a la Llei de Barris la Generalitat i l'Ajuntament mateix al llarg dels set anys que duraren les convocatòries de la Llei de Barris (2004-2010) o en els 16 anys (2004-2019) que es perllongà el seu desenvolupament efectiu.

Un altre element de contrast interessant a l'hora d'avaluar el volum dels recursos destinats al Pla de Barris és comparar-los amb els que la Unió Europea dedicà al programa URBAN. Com és sabut, la segona edició d'aquest programa es desenvolupà entre els anys 2000 i 2006, en paral·lel als primers compassos de l'aplicació de la Llei de Barris a Catalunya. Doncs bé, les institucions europees destinaren a aquest programa 727,7 M€, dels quals pertocaren a Espanya un total de 112 M€ (Comissió Europea, 2011). Es pot afirmar, doncs, que l'Ajuntament de Barcelona ha dedicat al Pla de Barris del quadrienni 2017-2020 un volum de recursos equiparable aproximadament al que el programa URBAN de la Unió Europea va destinar al conjunt de l'Estat espanyol en el període 2000-2006.

3.3. La necessitat i el risc de dispersió de les actuacions transversals

Com s'ha dit, el nombre d'actuacions del Pla de Barris que s'ha dut a terme en cada àmbit d'actuació s'apropa a les 70. Es tracta certament d'un volum d'iniciatives molt elevat. La seva distribució temàtica i la interrelació que en la seva execució s'ha volgut establir entre els diversos camps mostra fins a quin punt s'ha aconseguit una elevada transversalitat en el disseny i execució del Pla. Notables resulten, així mateix, els esforços realitzats pel consistori barceloní per tal de garantir la implicació en la gestió del Pla de totes les instàncies municipals concernides, tot trencant les lògiques sectorials tan habituals en la nostra administració pública.

Ara bé, un volum tan elevat d'actuacions, si bé constitueix una mostra destacada de flexibilitat i ambició, planteja també alguns problemes. El més notable és la dificultat d'explicar i comunicar al veïnat de cada barri i al conjunt de la ciutat el contingut de les actuacions. En aquest context, segons el que ha apuntat en més d'una ocasió el Consell Assessor, hauria estat convenient establir, a l'hora de planificar-les i explicar-les, una certa jerarquització, destacant aquelles actuacions que resulten més determinants i característiques en cada àmbit d'actuació. En diversos moments del desenvolupament del Pla s'ha previst establir, a aquests efectes, la figura dels "projectes motor", que finalment no s'ha acabat de generalitzar.

Un altre element que podria ajudar a conferir una major unitat de propòsit a les actuacions realitzades en cada àmbit podria ser un rendiment de comptes freqüent als barris, més enllà dels projectes inicials, les memòries administratives i les reunions dels cercles estrictament implicats en l'execució de les actuacions.

Finalment, pel que fa a l'abast temàtic del Pla, s'ha vist que les seves actuacions s'estenien a àmbits que en les experiències anteriors havien romàs fora de l'abast dels programes de rehabilitació urbana. En aquest sentit, resulta particularment destacable que

prop d'1 de cada 4 euros emprats en el Pla s'hagi destinat a l'àmbit d'Educació. Tanmateix, el Consell Assessor ha fet notar que es podria encara augmentar la transversalitat del Pla amb actuacions en altres àmbits, com l'habitatge, la salut, l'energia i la gestió ambiental. Tal com s'explicarà més endavant, aquesta recomanació sembla d'una particular importància en previsió d'una extensió del Pla de Barris per a un nou període de quatre anys.

3.4. El potencial i les limitacions de la implicació del veïnat

La voluntat d'implicar la ciutadania en el Pla de Barris ha estat, tal com s'ha explicat, un dels seus trets distintius. La presència en els seus inicis d'un conjunt d'iniciatives ciutadanes nascudes per fer front als efectes de la crisi econòmica iniciada l'any 2008 afavoria, en bona mesura, aquest propòsit. També jugava a favor d'aquesta decisió el fet que el govern municipal, per raó dels seus orígens i orientació política, tingués una relació estreta amb els impulsors de bona part d'aquestes iniciatives ciutadanes. Sigui com sigui, la implicació del veïnat de cada barri a l'hora d'establir la diagnosi de partida, els objectius, les formes de desplegament i l'execució mateixa del Pla ha assolit nivells per als quals resulta difícil trobar precedents en les polítiques de rehabilitació a Catalunya.

Incorporar la participació ciutadana en les polítiques de transformació urbana pot tenir, en principi, efectes positius en dos vessants. D'una banda, permet realitzar diagnosi compartides i orientades a les necessitats ciutadanes i afavoreix la creació de consensos i de corresponsabilitat entre la ciutadania i les institucions. D'altra banda, l'existència d'un teixit social dens és indicatiu d'una capacitat d'actuació col·lectiva en la reivindicació dels propis drets i en l'exploració de formes alternatives d'organització social. De fet, en els darrers anys s'ha fet evident que els barris amb majors nivells d'organització i participació són els que han tingut més capacitat de resistència als embats de la crisi i l'austeritat (Blanco, Cruz, Martínez i Parés, 2016).

Ara bé, les capacitats d'acció col·lectiva es troben distribuïdes de manera desigual en el territori, de manera que en els diferents barris el teixit social no té la mateixa intensitat ni capacitat transformadora. De fet, als barris on les necessitats socials són més intenses, les xarxes associatives solen ser més febles (Blanco i Nel·lo, 2017; Blanco i Nel·lo, 2018a). Això suposa, evidentment, una limitació notable a l'hora d'assolir l'objectiu dels promotors del Pla de fer que el veïnat no tan sols sigui el destinatari, sinó també el protagonista, de les accions del Pla (Consell Assessor, 2017a). En aquest sentit, es fa evident que la intervenció de la ciutadania en una iniciativa com el Pla de Barris requereix no tan sols una voluntat decidida per part de l'Ajuntament d'acollir-la i potenciar-la, sinó també una robusta organització veïnal. Això és particularment cert quan, a més, es pretén que la implicació de la ciutadania no tan sols consisteixi a implicar-se en processos de participació, sinó a desplegar la coproducció de polítiques, és a dir, estructurar capacitats d'acció conjunta entre la ciutadania i les institucions.

En aquest sentit, per a projectes futurs, sembla necessari, tal com ha recomanat el Consell Assessor, efectuar un balanç especialment acurat de les experiències de coproducció de polítiques dutes a terme durant el període 2017-2020. D'aquest balanç segurament se'n derivarà la necessitat de desplegar una acció social i institucional que reforci les capacitats d'acció col·lectiva i pal·liï les carencies o debilitats en el teixit associatiu en alguns dels barris més vulnerables.

3.5. Els resultats del Pla i el govern dels seus efectes

El rendiment del Pla de Barris de Barcelona en el període 2017-2020 haurà de ser oportunament avaluat en el seu conjunt. Aquesta avaluació haurà de tenir en compte els seus efectes en les condicions de vida, la densitat institucional, l'accés als serveis, l'organització veïnal i altres aspectes clau en la vida dels barris. Una forma efectiva d'avaluació consistirà en la comparació de diversos paràmetres urbanístics, econòmics, socials i demogràfics en el moment inicial i a la fi del desplegament del Pla a les àrees concernides, així com la seva relació amb l'evolució mitjana en el conjunt de la ciutat, exercici que ja es va realitzar en ocasió de les primeres edicions de la Llei de Barris (DPTOP, 2009; Nel·lo, 2018).

Tanmateix, aquesta avaluació haurà d'anar acompanyada, al nostre parer, d'una decidida voluntat de governar les transformacions que tenen lloc als nostres barris, en part per l'acció mateixa del Pla. En particular, tal com ja s'ha assenyalat reiteradament (Consell Assessor, 2017a), convindrà estar molt atent a l'evolució del mercat immobiliari en els barris més vulnerables de la ciutat. Com és ben sabut, les millores en el disseny de l'espai públic, la pacificació de carrers, la dotació de nous equipaments i serveis, entre d'altres, contribueixen sens dubte a la millora de les condicions de la població, però poden reflectir-se també en els preus del sòl i de l'habitatge. Així, si l'increment dels preus del sòl acabés produint processos de substitució de la població, les actuacions de millora podrien arribar a tenir efectes negatius.

En aquest sentit, cal conjuntar la voluntat de millora de les condicions de vida dels barris amb les mesures necessàries per evitar que aquesta millora pugui tenir efectes no desitjats. Per això es fa necessari en primer lloc el monitoratge de les conseqüències dels processos de rehabilitació urbana, per tal de poder conèixer-ne a temps els efectes (en la població, en el comerç i en el mercat immobiliari). En segon lloc, en paral·lel a les actuacions de rehabilitació urbana, cal avançar en la garantia del dret a l'habitatge per mitjà de mesures com la reserva efectiva de percentatges substantius de sostre residencial per a habitatge protegit en cada nova actuació urbanística, la promoció de sòl i habitatge públic, la regulació dels preus i les condicions del lloguer i el foment de formes d'accés cooperatiu i col·lectiu a l'habitatge, entre d'altres. En tot cas, en la situació actual, en què la precarietat i les privacions afecten una part molt notable de la població i els barris de la ciutat, no seria de cap manera raonable deixar d'intervenir per millorar les condicions de vida pel temor a les conseqüències que aquesta millora pogués tenir en el futur.

4. Cloenda: una reflexió sobre la continuïtat del pla de barris en les circumstàncies actuals

L'any 2020, les fases finals del desplegament del Pla de Barris a Barcelona han coincidit amb l'esclat de la pandèmia de la covid-19, la qual està tenint uns efectes particularment assenyalats als barris més vulnerables de la ciutat. Això es deu, en primer lloc, a la incidència diferencial de la malaltia sobre la població que disposa de menys recursos i que pateix sovint patologies prèvies vinculades a les condicions de vida (Baña-Díez et al., 2020). Així mateix, els efectes socials i econòmics de la crisi afecten en particular la població que pateix una major precarietat laboral i disposa de menys mitjans per protegir-se (Checa, López, Martín i Nel·lo, 2020).

En aquestes circumstàncies, l'Ajuntament de Barcelona ha manifestat la seva voluntat de mantenir i estendre el Pla de Barris durant el proper quadrienni, 2021-2024 (Ajuntament de Barcelona, 2020). El propòsit del consistori és incorporar 7 nous barris al Pla, tot mantenint, amb diverses intensitats, actuacions en els 16 barris que ja integraven el Pla 2017-2020. D'aquesta manera, les actuacions del Pla arribaran fins a 23 dels 73 barris de la ciutat, amb una població de 377.000 habitants (que representen el 23% de la població total de la ciutat). Així mateix, d'acord amb les propostes del Consell Assessor, el consistori ha ampliat la intervenció de les actuacions cap a nous camps, de tal manera que es passarà de les quatre esferes d'intervenció actuals a sis: educació i salut pública; drets socials, equitat de gènere i acció comunitària; habitatge; ocupació, impuls econòmic i economia social; espai públic i accessibilitat; sostenibilitat ambiental i emergència climàtica. Els recursos totals previstos per a aquest nou període són de nou 150 M€.

En conjunt, la proposta sembla particularment necessària i oportuna. El propòsit de dedicar fins a 300 M€ en vuit anys per a la millora de les condicions de vida als barris més vulnerables de la ciutat fa del Pla de Barris barceloní una referència a escala europea en el camp de les polítiques de rehabilitació urbana. Així mateix, la incorporació en el Pla de matèries com l'habitatge, la sostenibilitat ambiental i l'emergència climàtica, així com la qüestió de la salut pública, d'òbvia importància en aquests moments, constitueix un nou progrés en quant a la transversalitat.

Pel que fa a la seva organització i impuls, en la seva nova etapa el Pla haurà de tenir particularment en compte, com es deia, el rendiment que han tingut fins ara les experiències de coproducció de les actuacions. La munió d'iniciatives solidàries i d'ajuda mútua destinades a pal·liar els efectes de la crisi sanitària i social que han sorgit en molts barris de la ciutat poden ser un bon punt de partida per a aquestes pràctiques d'implicació veïnal.

El punt més feble del Pla continua sent, en la nostra opinió, el seu abast territorial. Amb l'extensió a 23 barris de la ciutat, l'abast del Pla dins del municipi barceloní ha arribat al seu límit, més enllà del qual l'ampliació desnaturalitzaria segurament l'instrument. En canvi, la crisi actual fa encara més necessària la intervenció en altres barris i municipis de l'àrea i la regió metropolitana, per a la qual els ajuntaments respec-

tius no disposen de recursos suficients. Es tracta d'una limitació que no és de cap manera imputable a la voluntat del consistori barceloní, però que caldria corregir tan aviat com les circumstàncies polítiques ho facin possible. Les vies per fer-ho podrien ser la recuperació de la Llei de Barris per part de la Generalitat de Catalunya, o l'endegament d'un Pla de Barris específic per a l'àmbit metropolità per part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Els fons europeus destinats a la recuperació econòmica i social podrien contribuir, potser, a endegar iniciatives en aquesta direcció, sempre, és clar, que es compti amb la voluntat política d'impulsar-les. L'Ajuntament de Barcelona, juntament amb altres ajuntaments metropolitans, pot jugar un paper de lideratge en la reivindicació d'aquestes necessitats. En tot cas, en les presents circumstàncies de crisi sanitària i social, la intervenció per tal de mantenir i millorar les condicions de vida dels barris metropolitans constitueix una necessitat preemptòria i crucial.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AA.DD. (2005). *The 'Acquis URBAN': Using the best practices of cities for the benefit of cohesion policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference "URBAN Future" on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Germany)*. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2016). *Dossier de Premsa. Pla de Barris*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 19.10.2016: https://www.slideshare.net/Barcelona_cat/dossier-de-premsa-del-pla-de-barris [consulta 31.10.2020].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019a). *El Pla de Barris de Barcelona, 2016-2020. Memòria de seguiment. Març 2019*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019b). *Pressupost obert. Llei de Barris*, <http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/pressupostobert/ca/programas/1535/llei-de-barris#view=functional&year=2019> [consulta 31.10.2020].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2020). *Barcelona impulsa un nou Pla de Barris que incorpora 7 barris de la ciutat i arribarà a un total de 23 barris de Barcelona amb un pressupost de 150 milions d'euros*. Dossier de premsa, 14.10.2020 [consulta 31.10.2020].
- ANDREU, M. (2015). *Barris, veïns i democràcia. El moviment ciutadà en la reconstrucció de Barcelona (1968-1986)*. Barcelona: l'Avenç.
- ANTÓN-ALONSO, F. i PORCEL, S. (2018). "La vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana: la dinàmica de la persistència", a: IERMB (ed.) *El dret a la metròpoli. Anuari metropolità 2017* (pàg. 23-47). Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i Àrea Metropolitana de Barcelona.
- BAENA-DÍEZ, J.M., BARROSO, M., CORDEIRO-COELHO, S.I., DÍAZ, J.L. i GRAU, M. (2020). "Impact of COVID-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived". *Journal of Public Health*, 1-6.
- BLANCO, I. i NEL-LO, O. (2017). "Can Social Innovation be the Answer? The Role of Citizen Action in the Face of Increasing Socio-Spatial Polarization". *Territorio*, 83, 7-16.
- BLANCO, I. i NEL-LO, O. (eds.) (2018). *Barríos y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- BLANCO, I., CRUZ, H. i NEL-LO, O. (2018). "Les polítiques de rehabilitació urbana: evolució, implicació ciutadana i ensenyaments", a: R. Gomà i J. Subirats (eds.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (pàg. 218-237). Barcelona: Galàxia Gutenberg.
- BLANCO, I., CRUZ, H., MARTÍNEZ, R. i PARÉS, M. (2016). "El papel de la innovación social frente a la crisis". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII, 188.
- BOHIGAS, O. (1985). *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- BUSQUETS, J. (2004). *Barcelona, la construcció urbanística de una ciutat compacta*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CHECA, J., LÓPEZ, J., MARTÍN, J. i NEL-LO, O. (2020). "Los que no pueden quedarse en casa: movilidad urbana y vulnerabilidad territorial en el área metropolitana de Barcelona durante la pandemia COVID-19". *BAGE*, 87.
- COMISIÓ EUROPEA, DIRECCIÓ GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL: *Urban II: Financiación* https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/budget_es.htm [consulta: 31.10.2020]
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2017a). *Transformar la ciutat amb la ciutadania. Criteris i reflexions per al Pla de Barris de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2017a). *Informe Anual 2016-2017*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2018). *Informe Anual 2018*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2019). *Acord relatiu a les actuacions del Pla de Barris durant el mandat 2019-2023*. Barcelona, 23 d'octubre 2020.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2020). *Informe anual 2019*. Disponible a: <https://pladebarris.barcelona/ca/consell-assessor-del-pla-de-barris>.
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques (2009). *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, DPTOP.
- GUTIÉRREZ, A. (2009). "El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 53.

LLOP, J.M. i VALLS, X. (coords.) (2008): *Ciutats en (re) construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

MARSHALL, T. (2004). *Transforming Barcelona*. Londres: Routledge.

NEL·LO, O. (2010). "The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience". *Anàlisi Social*, vol. XLV, 197, 685-715.

NEL·LO, O. (2011). "The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience". *Urban Research and Practice*, vol. IV, 3, 308-325.

NEL·LO, O. (2018a). "Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 198, 697-715.

NEL·LO, O. (2018b). "Segregació residencial, gentrificació urbana i dret a la ciutat: una lectura des de Barcelona". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 60, 48-61.

NEL·LO, O. i DONAT, C. (2014). "Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona", a: J. M. Albertos i J. L. Sánchez (eds.), *Geografía de la crisis económica en España*. València: Publicacions de la Universitat de València (pàg. 565-608).

SARASA, S., PORCEL, S. i NAVARRO-VARAS, L. (2013). "L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 56, 10-87.